

2021/01

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Zavedenie 19 % sadzby DPH, DPPO a DPFO

16. august 2021

Základné informácie o kvantifikáciách RRZ

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

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

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

ZHRNUTIE	4
1. ZADÁVATEĽ	6
2. POPIS OPATRENIA (ALTERNATÍVA 1)	6
3. KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENIA	7
4. VPLYV NAVRHOVANÉHO OPATRENIA	7
VPLYV NA VEREJNÉ FINANČIE.....	8
DISTRIBUČNÉ VPLYVY ZMIEN V DPFO ZAMESTNANCI.....	9
DISTRIBUČNÉ VPLYVY DPFO Z PODNIKANIA.....	9
DISTRIBUČNÉ VPLYVY DPPO.....	9
DISTRIBUČNÉ VPLYVY DPH.....	10
DYNAMICKÉ VPLYVY NAVRHOVANÝCH ZMIEN.....	11
PRÍLOHA 1	15
BEZ ZMENY ZNÍŽENEJ SADZBY DPH (ALTERNATÍVA 2).....	15
PRÍLOHA 2	17
POROVNANIE VÝPOČTOV VPLYVU ZMIEN V DPH.....	17
PRÍLOHA 3	18
ŽIADOSŤ O VYPRACOVANIE KVANTIFIKÁCIE.....	18

Zhrnutie

Poslanecký klub strany Sloboda a Solidarita v zastúpení poslanca Mariána Viskupiča požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o vypracovanie kvantifikácie prepočtu „rovnej dane vo výške 19 %“.

Predmetom požiadavky je kvantifikácia dvoch alternatív opatrení. Alternatíva 1 pozostáva zo zavedenia jednotnej 19 % sadzby dane na daň z príjmov fyzických osôb (DPFO), daň z príjmov právnických osôb (DPPO) a daň z pridanej hodnoty (DPH). Alternatíva 2 sa odlišuje od alternatívy 1 tým, že sa nepredpokladá zmena v zníženej sadzbe DPH¹.

Kvantifikácia RRZ pozostáva z vyčíslenia statických vplyvov navrhovaného opatrenia na časovom horizonte rokov 2022 až 2024 a tiež zjednodušeného odhadu dynamických vplyvov, ktoré sa prejavajú na dlhšom časovom horizonte. Pod pojmom statický vplyv sa rozumie vplyv opatrenia hneď po jeho zavedení, pri ktorom sa neuvažuje reakcia firiem a rodín na zmenu v systéme. Dynamický vplyv zahŕňa prispôbenie sa ekonomických subjektov novej legislatívy. Distribučné a dynamické vplyvy sú vyčíslené len pre alternatívu 1, ktorá je z hľadiska rozsahu navrhovaných zmien komplexnejšia.

Zavedenie navrhovaného opatrenia v alternatíve 1 by podľa kvantifikácie RRZ malo negatívny statický vplyv na saldo verejnej správy vo výške 0,2 % HDP, čo predstavuje 183 mil. eur v roku 2022. Opatrenie zadané v alternatíve 2 by malo negatívny statický vplyv na saldo verejnej správy vo výške 0,6 % HDP, čo predstavuje 582 mil. eur v roku 2022.

Navrhované zmeny by ovplyvnili verejné financie cez pokles výnosu dane z príjmov fyzických osôb o 44 mil. eur a pokles výnosu dane z príjmov právnických osôb o 247 mil. eur. Navrhované zmeny v DPH v alternatíve 1 by zvýšili výnos z tejto dane o 105 mil. eur. Naopak v alternatíve 2 by zmeny v DPH znížili výnos tejto dane o 294 mil. eur.

V členení podľa subjektov verejnej správy by navrhované zmeny v roku 2022 zhoršili saldo samospráv o 44 mil. eur. V alternatíve 1 by sa zhoršilo saldo štátneho rozpočtu o 139 mil. eur, v alternatíve 2 o 538 mil. eur.

Zaslaný návrh obsahuje zmeny v troch najvýznamnejších typoch daní. Z dôvodu vyčíslenia čo najpresnejšieho odhadu ich vplyvov boli použité tri rôzne zdroje individuálnych údajov. Tieto zdroje nie je možné medzi sebou prepojiť, preto kvantifikácia neobsahuje celkové distribučné efekty.

Z pohľadu čiastkových distribučných efektov zo zrušenia druhého pásma DPFO by profitovalo, a teda bolo motivovaných viac pracovať 40 tisíc najlepšie zarábajúcich (t.j., štatisticky najproduktívnejších) zamestnancov. Odhadujeme, že zjednotenie sadzieb DPFO z podnikania by ovplyvnilo približne 180 tisíc fyzických osôb so zdaniteľnými príjmami nižšími ako 49 790 eur, ktoré by platili vyššie dane, a menej ako 2 tisíc fyzických osôb v najvyššej príjmovej kategórii, ktoré by platili nižšie dane. Zrušenie zníženej sadzby DPPO by sa mohlo dotknúť 58 tisíc mikropodnikov s kladným základom dane, ktoré by platili vyššie dane. Zníženie základnej sadzby DPPO by v absolútnom vyjadrení najviac zasiahlo veľké podniky, keďže 0,1% najväčších podnikov z pohľadu výnosov je zodpovedných za 40% výnosu DPPO, tie by platili nižšie dane. Navrhované zmeny v sadzbách DPH by ovplyvnili všetky slovenské domácnosti. Priemerne by zhoršili finančnú situáciu domácnosti o 2 eura mesačne (alternatíva 1). Vyššie dane by pocítili všetky domácnosti v prvých štyroch príjmových kategóriách (deciloch). Naopak

¹ Alternatíva 2 bola zo strany poslaneckého klubu SaS doplnená pri následnej konzultácii počas spresňovania zadania pre kvantifikáciu, preto nie je uvedená v pôvodnej žiadosti.

21 % domácností z najvyššej príjmovej kategórie by platilo za svoje nákupy tovarov a služieb nižšiu daň z pridanej hodnoty.

Odhadovaný statický dopad navrhovaných zmien alternatívy 1 na saldo rozpočtu je relatívne malý, ale negatívny na úrovni 0,2% HDP. Po zohľadnení možných dynamických efektov sa tento negatívny vplyv môže ďalej znížiť na úroveň 0,1% HDP do roku 2030. Dôvodom menšieho negatívneho vplyvu v porovnaní so statickým výpočtom je pozitívny vplyv zmeny v daňovom mixe, ktorý pôsobí prorastovo, cez zníženie zaťaženia DPPO (príjmov z kapitálu) podporuje v dlhodobom horizonte investície a následne zamestnanosť. Dynamické vplyvy sa odhadujú makroekonomickým modelom za použitia viacerých zjednodušujúcich predpokladov, ktoré napr. nezahŕňajú zvýšený záujem investovať zo strany zahraničia. Z tohto pohľadu je potrebné vnímať odhad dynamických vplyvov ako indikatívnu informáciu, ktorej cieľom je poukázať na to, akým spôsobom môže legislatívna zmena ovplyvniť správanie sa ekonomických subjektov.

1. Zadávateľ

- 1.1 Poslanecký klub strany Sloboda a Solidarita v zastúpení poslanca Mariána Viskupiča požiadal listom zo dňa 23. júna 2021 Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o vypracovanie kvantifikácie prepočtu „rovnej dane vo výške 19 %“ v dvoch alternatívach.²
- 1.2 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť túto žiadosť akceptovala a pripravila kvantifikáciu statických a dynamických vplyvov v súlade s čl.4 ods.1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Táto je zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.
- 1.3 Z dôvodu podobností návrhov je v hlavnom texte rozpracovaná alternatíva 1, ktorá je svojim rozsahom najkomplexnejšia. Alternatíva 2, ktorá vychádza z kvantifikácie alternatívy 1, je uvádzaná v Prílohe 1.

2. Popis opatrenia (alternatíva 1)

- 2.1 Zadávateľ požiadal o kvantifikáciu scenára v ktorom by boli sadzby dane z príjmov fyzických osôb, dane z príjmov právnických osôb a dane z pridanej hodnoty na rovnakej úrovni 19 %. Aktuálna výška sadzieb platných podľa príslušných zákonov a navrhovaný stav zobrazuje Tabuľka 1.

Tabuľka 1: Navrhované zmeny sadzieb daní

	Zákonná sadzba v %	Navrhovaná sadzba v %	Rozdiel v p.b.
DPFO – zamestnanci, 2. pásmo	25	19	-6
DPFO - podnikanie, 2. pásmo	25	19	-6
DPFO - podnikanie, znížená sadzba	15	19	4
DPPO	21	19	-2
DPPO, znížená sadzba	15	19	4
DPH	20	19	-1
DPH, znížená sadzba	10	19	9

- 2.2 Takto zadaný návrh predpokladá pri dani z príjmov fyzických osôb zrušenie druhého pásma so sadzbou 25 %. Zároveň sa navrhuje zrušiť zníženú sadzbu dane, ktorá je aktuálne vo výške 15 % zo základu dane pre daňovníka, ktorý dosiahol zdaniteľné výnosy z podnikania neprevyšujúce 49 790 eur. Základná sadzba dane ostane v aktuálnej výške.
- 2.3 Pri dani z príjmov právnických osôb je navrhnuté zníženie základnej sadzby dane z doterajších 21 % na 19 % a zároveň zrušenie zníženej sadzby vo výške 15 %, ktorá platí pre právnické osoby s výnosmi nižšími ako 49 790 eur.
- 2.4 Ďalej sa navrhuje znížiť sadzba dane z pridanej hodnoty z 20 % na 19 % a zároveň zrušiť zníženú sadzbu dane vo výške 10 %. Zníženou sadzou dane z pridanej hodnoty sa zdaňujú vybrané potraviny, lieky a vybrané zdravotnícke potreby, knihy a tlač, hotelové a ubytovacie

² Alternatíva 2 bola zo strany poslaneckého klubu SaS doplnená pri následnej konzultácii počas spresňovania zadania pre kvantifikáciu, preto nie je uvedená v pôvodnej žiadosti.

služby. Tie by sa podľa tohto návrhu zdaňovali sadzbou 19 %. Položiek, ktoré sú oslobodené od dane z pridanej hodnoty sa tento návrh nedotkne.

- 2.5 V kvantifikácii sa predpokladá, že zrážková daň nebude menená. Aktuálne má táto daň tri rôzne sadzby 7 %, 19 % a 35 %, ktoré sa aplikujú podľa typu príjmu, na ktorý sa vzťahuje.
- 2.6 V kvantifikácii sa predpokladá, že ostatné parametre daňovo-odvodového systému ostanú nezmenené.

3. Kvantifikácia vplyvu opatrenia

- 3.1 Tento návrh predpokladá zmeny v troch najvýznamnejších daniach, preto boli na kvantifikáciu zmien použité viaceré spôsoby a typy podkladových údajov.
- 3.2 Kvantifikácia je vypočítaná za predpokladu účinnosti navrhovaných zmien od 1.1.2022.
- 3.3 Pre kvantifikáciu vplyvu opatrenia na výnos DPPO a DPFO z podnikania boli použité individuálne údaje z daňových priznaní za zdaňovacie obdobie roka 2020 podané do júna 2021. Tieto údaje boli upravené na celoročný odhadovaný výnos v roku 2020 a vo výpočte bola zohľadnená aj zmena hranice pre zníženie sadzbu, ktorá sa znížila zo 100 000 eur na 49 790 eur v roku 2021. Vypočítaný vplyv bol pre roky 2023 až 2024 indexovaný rastom výnosu príslušnej dane.
- 3.4 Na kvantifikáciu DPFO zo závislej činnosti boli použité individuálne údaje Sociálnej poisťovne za rok 2020. Vypočítaný vplyv na verejné financie v rokoch 2022 až 2024 bol následne indexovaný rastom mzdovej bázy podľa prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2021.
- 3.5 Vplyv zmien v sadzbách DPH bol odhadnutý modelom SIMTASK a verifikovaný na údajoch najnovšieho spotrebného koša 2021. Pri zmenách sadzieb DPH kvantifikácia predpokladá úplný prenos do cien dotknutých tovarov a služieb³. Na distribučné vplyvy zmien v DPH bol použitý model SIMTASK, ktorý umožňuje simulovať vplyv zmien v daňovo-odvodom a sociálnom systéme Slovenska. Detaily o spôsobe simulácie dane z pridanej hodnoty je možné nájsť v diskusnej štúdii [RRZ 1/2018](#).
- 3.6 Na simuláciu dynamických vplyvov bol použitý model OGRE. Ide o nelineárny model dynamického stochastického ekvilibria s prelínajúcimi sa generáciami vyvinutý v RRZ.

4. Vplyv navrhovaného opatrenia

- 4.1 V nasledujúcej časti sú uvedené statické fiškálne vplyvy analyzovaných zmien na rozpočet verejnej správy. Ďalej sú uvedené distribučné efekty zmien. Tie odpovedajú na otázku ktoré firmy, ktorí zamestnanci a ktoré domácností by boli navrhovanými zmenami ovplyvnené. V závere sú prezentované dynamické vplyvy.

³ Skutočný prenos zmien v sadzbách DPH do cien bude závisieť od viacerých faktorov, napríklad od veľkosti konkurencie na trhu s príslušnou skupinou tovarov a služieb ako aj od spôsobu implementácie navrhovaných zmien. Závery v odbornej literatúre nie sú jednoznačné, no dá sa očakávať aj asymetrický efekt, keď sa zvýšenie sadzieb prejaví v cenách úplne no zníženie sadzieb sa prejaví len čiastočne na znížení cien tovarov a služieb.

Vplyv na verejné financie

- 4.2 Celkový vplyv navrhovaných opatrení na saldo rozpočtu verejnej správy by bol negatívny vo výške 183 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia (čo predstavuje 0,2 % HDP) a vo výške 201 a 206 mil. eur v nasledujúcich rokoch.
- 4.3 Vplyv navrhovaných opatrení na daňové príjmy by bol negatívny. Odhadovaný vplyv je na úrovni -187 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia a na úrovni -205 a -210 mil. eur v nasledujúcich rokoch.
- 4.4 Navrhované zmeny v zdaňovaní príjmov fyzických osôb by znamenali výpadok daní vo výške 44 mil. eur. Podobne aj zmeny v dani z príjmov právnických osôb by znamenali nižšie daňové príjmy o 247 mil. eur. Naopak zmeny v dani z pridanej hodnoty by prispeli pozitívne a navýšili by výnos tejto dane o 105 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia.
- 4.5 Okrem daňových príjmov by navrhovanou zmenou boli ovplyvnené aj daňové výdavky na verejnoprospešný účel, známejšie ako 2 % z dane. Tie by boli nižšie o 4 mil. eur.

Tabuľka 2: Vplyvy návrhu na saldo rozpočtu verejnej správy (mil. eur, ESA2010)

	2022	2023	2024
Daňové príjmy	-187	-205	-210
DPFO	-44	-47	-50
zrušenie 2. pásma	-60	-63	-67
zrušenie 2. pásma, podnikanie	-5	-5	-6
zrušenie zníženej sadzby, podnikanie	21	22	23
DPPO	-247	-266	-267
zníženie štandardnej sadzby	-260	-280	-281
zrušenie zníženej sadzby	13	14	14
DPH	105	108	107
zníženie štandardnej sadzby	-294	-311	-316
zrušenie zníženej sadzby	399	419	423
Daňové výdavky	-4	-4	-4
výdavky na verejnoprospešný účel	-4	-4	-4
Celkový vplyv návrhu na rozpočet VS mil. eur	-183	-201	-206
Celkový vplyv návrhu na rozpočet VS v % HDP	-0,2	-0,2	-0,2

Zdroj: výpočty KRRZ

- 4.6 V členení podľa subjektov verejnej správy by navrhované opatrenie v roku 2022 zhoršilo saldo samospráv o 44 mil. eur a o 46, resp. 49 mil. eur v nasledujúcich rokoch.
- 4.7 Saldo štátneho rozpočtu by sa po prijatí navrhovaných zmien zhoršilo o 139 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia, a o 154 a 157 mil. eur v nasledujúcich rokoch.

Tabuľka 3: Vplyvy návrhu na saldo rozpočtu verejnej správy (mil. eur, ESA2010)

	2022	2023	2024
Samosprávy	-44	-46	-49
v tom obce	-31	-32	-34
v tom VÚC	-13	-14	-15
Štátny rozpočet	-139	-154	-157

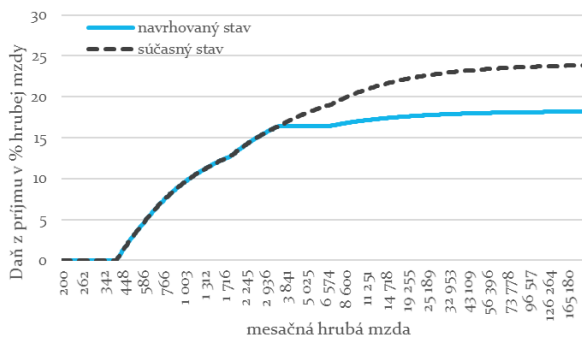
Pozn.: Po zohľadnení výdavkov na verejnoprospešný účel (VPÚ).

Zdroj: výpočty KRRZ

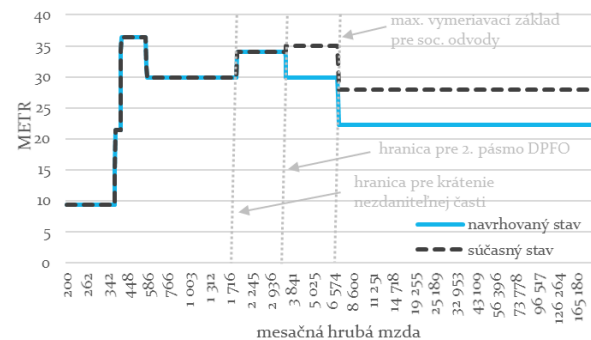
Distribučné vplyvy zmien v DPFO zamestnanci

- 4.8 Sadzba vo výške 25 % sa vzťahuje na tú časť ročného základu dane zamestnancov, ktorá v roku 2020 prevyšovala hranicu 37 163,63 eura ⁴ (pre lepšiu predstavu ide o mesačnú hrubú mzdu vo výške 3 576 eur).
- 4.9 Zrušenie 25 % sadzby dane sa podľa individuálnych údajov Sociálnej poisťovne dotkne 40 tisíc osôb s najvyššími príjmami.
- 4.10 Pre dotknutých najlepšie zarábajúcich zamestnancov by prijatie navrhovanej zmeny znamenalo zníženie ich efektívnej a tiež marginálnej daňovej sadzby (Graf 1 a 2). A teda vyšší čistý príjem.
- 4.11 Priemerne si každý z týchto 40 tisíc najlepšie zarábajúcich zamestnancov polepší o 124 eur mesačne.

Graf 1: Efektívna daňová sadzba pre daň z príjmov, v % hrubej mzdy



Graf 2: Marginálna efektívna daňová sadzba, v %



Zdroj: výpočty KRRZ

Distribučné vplyvy DPFO z podnikania

- 4.12 Zjednotenie sadzby na úrovni 19% bude znamenať zvýšenie daňového zaťaženia pre fyzické osoby so zdaniteľnými príjmami z podnikania a z inej samostatne zárobkovej činnosti nižšími ako 49 790 eur a zníženie daňového zaťaženia pre tie osoby, ktorých čiastkový základ dane (podľa § 6 ods. 1 a 2) presiahne sumu 37 981,94 eur.
- 4.13 Pre približne 180 tisíc fyzických osôb by zjednotenie sadzieb znamenalo zvýšenie daňového zaťaženia. Približne 200 tisíc ľudí s príjmom z podnikania a inej samostatne zárobkovej činnosti by sa však zvýšenie sadzby nedotklo, keďže na základe údajov za rok 2020 predpokladáme, že vykážu nulový čiastkový základ dane (Graf 3). Naopak, zrušenie zvýšenej sadzby dane z príjmu by sa týkalo len minima SZČO (odhadujeme menej ako 2 tisíc. osôb).

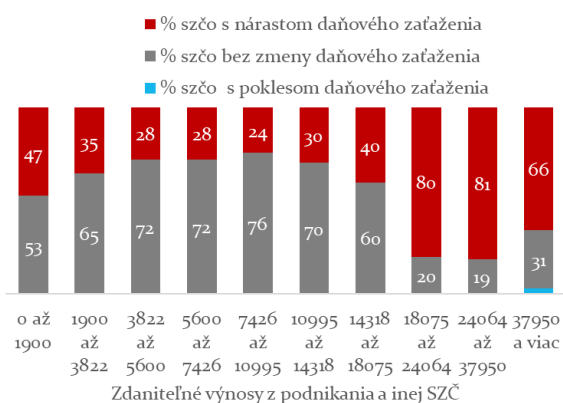
Distribučné vplyvy DPPO

- 4.14 Zjednotenie sadzby DPPO na 19% bude znamenať zvýšenie daňového zaťaženia pre mikropodniky, ktorým sa zvýši sadzba dane z 15% na 19% a naopak úsporu pre firmy s výnosmi vyššími ako 49 790 eur.

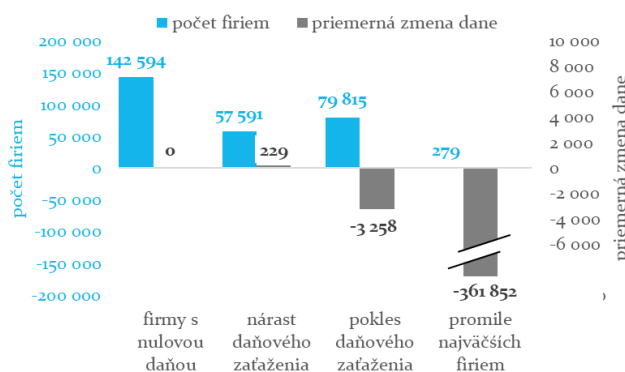
⁴ Hranica je definovaná ako 176,8 násobok sumy platného životného minima.

- 4.15 Daň z príjmov právnických osôb je charakterizovaná veľmi nerovnomernou distribúciou. Na jednej strane je veľké množstvo malých firiem s nízkou resp. nulovou daňovou povinnosťou a naopak, značná časť celkového výnosu DPPO je tvorená daňou malého počtu veľkých podnikov.
- 4.16 V roku 2022 sa znížená sadzba dane môže vzťahovať na viac ako 170 tisíc firiem z celkového odhadovaného počtu 280 tisíc daňových priznaní. Vzhľadom na to, že väčšina mikropodnikov vykazuje záporný základ dane a nulovú daň, zjednotenie sadzby by sa v roku zavedenia negatívne dotkla približne 58 tisíc firiem. Zároveň, aj tie mikropodniky, ktoré vykazujú kladný základ dane majú relatívne nízku daňovú povinnosť, čo znamená, že zjednotenie sadzieb by sa prejavilo v zvýšení ich daňového zaťaženia v priemere len o 229 eur.
- 4.17 Odhadujeme, že z celkového počtu 108 tisíc firiem s výnosmi vyššími ako 49 790 eur by zjednotenie sadzieb znamenalo úsporu pre približne 80 tisíc firiem s kladnou daňovou povinnosťou, pričom priemerná úspora na dani by činila viac ako 3 tisíc eur. V absolútnom vyjadrení by najviac zo zníženia sadzby benefitovali veľké podniky, keďže 0,1% najväčších podnikov z pohľadu výnosov je zodpovedných za 40% výnosu DPPO.

Graf 3: Distribučné vplyvy zjednotenia sadzby 19%, DPFO z podnikania



Graf 4: Distribučné vplyvy zjednotenia sadzby 19%, DPPO

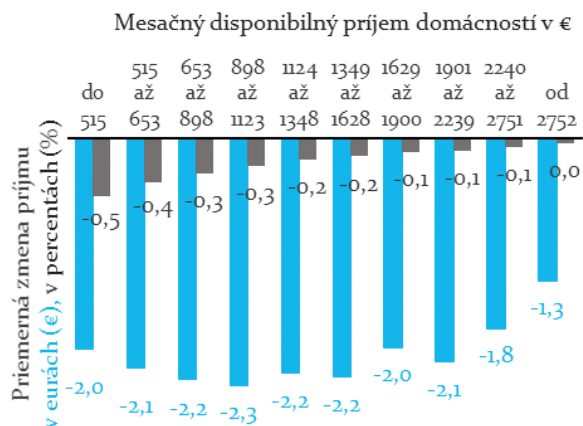


Zdroj: výpočty KRRZ

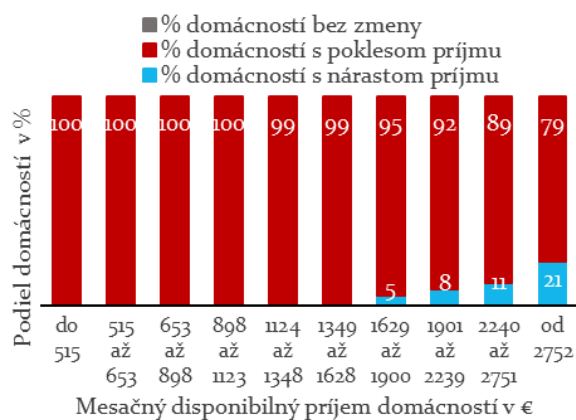
Distribučné vplyvy DPH

- 4.18 Navrhované zmeny v sadzbách DPH by sa negatívne prejavili na finančnej situácii slovenských domácností za predpokladu, že sa celá zmena DPH premietne do zmeny cien tovarov a služieb. Priemerný dopad na jednu domácnosť odhadujeme na 2 eura mesačne.
- 4.19 Zhoršenú finančnú situáciu by pocítili domácnosti rovnomerne vo všetkých príjmových kategóriách a pohybovala by sa od 1,3 eura do 2,3 eura mesačne. (Graf 5).
- 4.20 Všetky domácnosti v prvých štyroch deciloch by boli negatívne dotknuté zmenami v DPH. Ide o domácnosti s disponibilným príjmom nižším ako 1 123 eur mesačne. V týchto domácnostiach preváži negatívny vplyv zo zrušenia zníženej sadzby DPH nad pozitívnym vplyvom zníženia štandardnej sadzby o 1 p.b..
- 4.21 Naopak, na niektoré domácnosti s vyšším príjmom by táto zmena mala pozitívny efekt. Najviac takýchto domácností sa nachádza v desiatom decile, cca 1/5. V desiatom decile sa nachádzajú domácnosti s najvyšším príjmom, viac ako 2 752 eur mesačne (Graf 6).

Graf 5: Vplyv zmien DPH na disponibilné príjmy domácností znížené o zaplatenú DPH, 2022



Graf 6: Vplyv zmien DPH na disponibilné príjmy domácností znížené o zaplatenú DPH, 2022



Zdroj: výpočty KRRZ

- 4.22 Domácnosti sú tvorené buď jednou alebo viacerými rodinami. Ak sa zameriame na vplyv na rodiny, tak vidíme, že navrhované zmeny v sadzbách DPH by negatívne ovplyvnili všetky typy rodín (Tabuľka 4).
- 4.23 Priemerný negatívny vplyv na rodinu by bol 1,4 eura mesačne. Viac by boli ovplyvnené početnejšie rodiny, hlavne kvôli veľkému podielu ich výdavkov na potraviny, ktoré v súčasnosti patria do zníženej sadzby DPH.

Tabuľka 4: Zmena v disponibilnom príjme zníženom o zaplatenú DPH podľa typu rodín, 2022

Typ rodiny	Počet rodín	Priemerná zmena v disp. príjme (eur)	Priemerná zmena (%)	Podiel rodín s kladnou, nulovou a zápornou zmenou (v %)
Všetky rodiny	3 028 983	-1,4	-0,1	
Jednotlivec bez detí	1 614 255	-0,7	-0,1	
Jednotlivec + 1 dieťa	89 771	-1,0	-0,1	
Jednotlivec + 2 deti	32 902	-1,4	-0,2	
Jednotlivec + 3 a viac detí	9 137	-1,3	-0,2	
Dvojica bez detí	642 537	-0,9	-0,1	
Dvojica s 1 dieťaťom	254 117	-1,3	-0,1	
Dvojica s 2 deťmi	278 774	-1,6	-0,1	
Dvojica s 3 a viac deťmi	101 294	-2,4	-0,2	

Zdroj: výpočty KRRZ

Dynamické vplyvy navrhovaných zmien

- 4.24 Odhad dynamických vplyvov sa pokúša zachytiť reakciu daňových subjektov na zmenu v daňovo-odvodovom zaťažení a následne dopad na ekonomický vývoj Slovenska. Modely pri odhadoch pracujú s odhadovanými priemernými reakciami na zmenu agregátnych veličín, čo pri jednotlivých špecifikách konkrétnej navrhovanej legislatívnej zmeny nemusí dostatočne verne odrážať reakciu subjektov. Z tohto pohľadu je potrebné vnímať odhad dynamických vplyvov ako len indikatívnu informáciu, ktorej cieľom je poukázať na to, akým spôsobom môže

legislatívna zmena pôsobiť na správanie subjektov⁵, akým smerom sa zmení kvantifikácia v porovnaní so statickým výpočtom (dopad v roku zavedenia verzus dlhšie obdobie) a ich vplyv na ekonomický vývoj.

- 4.25 Celkový dopad navrhovaných opatrení v roku zavedenia je na saldo rozpočtu relatívne malý, ale negatívny na úrovni 0,2% HDP. Po zohľadnení možných dynamických efektov sa tento negatívny vplyv môže ešte ďalej znížiť na úroveň 0,1% HDP do roku 2030.
- 4.26 Dôvodom menšieho negatívneho vplyvu v porovnaní so statickým výpočtom je pozitívny vplyv zmeny v daňovom mixe, ktorý cez zníženie zaťaženia DPPO (príjmy z kapitálu) podporuje v dlhodobom horizonte investície a následne zamestnanosť. Aktivitu na trhu práce podporuje aj zníženie hornej sadzby DPFO⁶.
- 4.27 Navrhované opatrenie pôsobí mierne prorastovo. V strednom horizonte (do roku 2026) by sa v porovnaní so stavom bez prijatých opatrení zvýšilo ročné tempo rastu reálneho HDP o 0,025 percenta a dlhodobo by viedlo k rastu vyššiemu o 0,01 percenta ročne. V porovnaní so súčasným nastavením daňových sadzieb by to znamenalo kumulatívny nárast reálneho HDP o 0,12 percenta do roku 2026, resp. 0,21 percenta do roku 2030. ⁷ Hlavnú zásluhu na vyššom raste v dlhodobom horizonte by mala nižšia sadzba DPPO, kým zmena DPH by mal opačný ale miernejší efekt.
- 4.28 Navrhované opatrenia (hlavne nižšie sadzby DPFO a DPPO) by priaznivo vplývali na vývoj na trhu práce. Do roku 2030 by vďaka nim narástla participácia o 0,14 percentuálneho bodu a zamestnanosť o 0,4 percentuálneho bodu (približne 8240 pracovných miest ⁸). Miera nezamestnanosti by pod vplyvom navrhovaných opatrení v dlhodobom horizonte klesla o 0,2 percentuálneho bodu (po počiatočnom miernom náraste o menej ako 0,015 percentuálneho bodu). S výnimkou prvého roku reformy (2022) by bol vplyv opatrení na rast reálnych hrubých miezd pozitívny (najmä vďaka nižšej sadzbe DPPO).
- 4.29 Navrhované opatrenia by viedli k veľmi miernemu poklesu spotreby v pomere ku HDP (do roku 2030 o menej ako 0,05 percenta HDP), a to najmä vďaka efektu menovateľa (vyšší rast). Veľkosti dopadov reformy na jednotlivé skupiny populácie by boli rôzne, pričom opatrenia by vplývali negatívnejšie na dôchodcovské a hlavne nízkopríjmové domácnosti s nízkou alebo žiadnou tvorbou úspor (pokles spotreby o 0,1 percenta HDP). V domácnostiach nedôchodcov, ktoré dokážu tvoriť úspory, by boli dopady zanedbateľné (vyhladzovanie spotreby v čase a

⁵ Napríklad zmeny správania subjektov v prípade úpravy sadzieb DPPO boli bližšie popísané v [KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ: Zníženie sadzby DPPO na 15%](#), RRZ, máj 2019. Odhad dynamických efektov napr. nezohľadňuje možný zvýšený záujem investovať zo strany zahraničia.

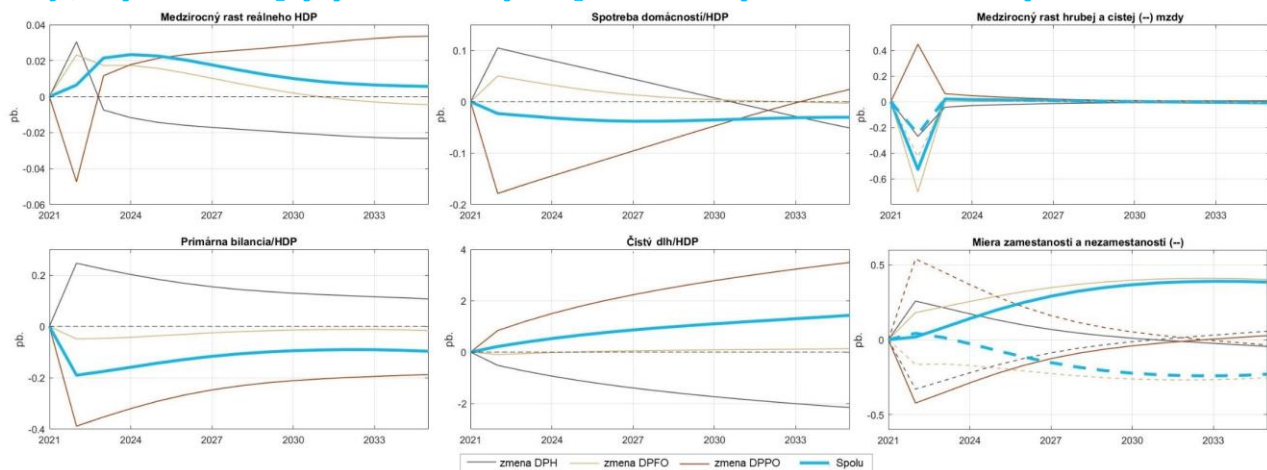
⁶ Zníženie sadzby z 25% na 19% ovplyvní 40 tisíc najlepšie zarábajúcich a teda najproduktívnejších zamestnancov. Odborná literatúra naznačuje, že pri ľuďoch s vysokými príjmami dochádza k zmene tzv. intensive margin, teda, že priznajú viac príjmov alebo zvýšia odpracované hodiny. Preto efekt na zamestnanosť z titulu zníženia sadzby dane bude pravdepodobne limitovaný a model ho môže nadhodnocovať.

⁷ Navrhované opatrenia by viedli k celkovému nárastu reálneho HDP (v porovnaní voči scenáru nezmenených politík) o 0,31 percenta do roku 2040, kedy by sa ich vplyv na rast vyčerpal. Prepočet nezahŕňa demografické vplyvy.

⁸ Ide o prepočet, ktorý nezahŕňa dopady demografických zmien na trh práce (očakávame, že do roku 2030 poklesne zamestnanosť v dôsledku starnutia o približne 100 tisíc ľudí).

kompenzácia cez vyššie príjmy po zdanení). Pokles v spotrebe domácností by bol do roku 2030 vykompenzovaný nárastom investičnej aktivity domácich subjektov (o menej ako 0,05 percenta) a investičných výnosov. Navyše by navrhované opatrenia v dôsledku vyššieho zahraničného dopytu pozitívne vplývali na obchodnú bilanciu (v strednodobom horizonte do 0,1 percenta HDP). Model však nezahrňa možný zvýšený záujem zahraničia investovať alebo pracovať na Slovensku.

Graf 7: Dynamické vplyvy navrhovaných opatrení na vybrané makroveličiny



Pozn: Dynamické vplyvy sú zobrazované ako zmeny v percentuálnych bodoch voči základnému scenáru (bez navrhovaných opatrení). Zmeny vo vývoji čistej mzdy a nezamestnanosti sú ilustrované prerušovanou čiarou.

Zdroj: výpočty KRRZ

Box: Popis modelu na odhad dynamických vplyvov

V kvantifikácii dynamických vplyvov navrhovaných opatrení bol použitým model OGRE, nelineárny model dynamického stochastického ekvilibria s prelínajúcimi sa generáciami vyvinutý RRZ na základe prác Baksa, Munkacsi (2016, 2020). Je využívaný najmä na analýzu dopadov fiškálnych reforiem na strednom a dlhodobom horizonte. Pre potreby RRZ a vyhodnocovania dlhodobej udržateľnosti slúži aj na simulovanie dlhodobých makro-ekonomických dopadov penzijných reforiem v prostredí starnúcej populácie Slovenska.

Ide o multi-trendový model malej otvorenej starnúcej ekonomiky v priestore Eurozóny so štandardnou produkčnou funkciou (Cobb-Douglasa) a detailne rozpracovaným trhom práce (zamestnanosť vo verejnom aj súkromnom sektore, participácia, nezamestnanosť a mzdové vyjednávanie – Blanchard, Gali (2010), Fontaine (2016), Yashiv (2015)). Prelínajúce sa generácie dôchodcov a ľudí v aktívnom veku (domácnosti, ktoré dokážu tvoriť úspory a pomocou nich vyhladzovať svoju spotrebu, ako aj domácnosti, ktoré netvorí úspory a ich spotreba závisí len od okamžitého príjmu) sú modelované na nekonečnom horizonte a ich narodenie, prežitie a prechod do penzie sú modelované v pravdepodobnostnom priestore (Blanchard (1985), Gertler (1996)). Podrobné členenie fiškálnej politiky na výdavkovej aj príjmovej stránke štátneho rozpočtu zodpovedá nastaveniu slovenskej fiškálnej politiky. Model je obohatený o plne endogénny trojpilierový penzijný systém, čo umožňuje vyhodnocovať dlhodobé dopady rôznych penzijných reforiem, ich presah na ekonomický vývoj (potenciálny rast, trh práce, spotreba) ako aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií pri zohľadnení starnutia populácie a citlivosti úrokových sadzieb na nadmerné zadĺženie štátu.

Kalibrácia tohto modelu vychádza z aktuálnych makro-ekonomických a fiškálnych pomerov a demografické trendy zodpovedajú projekciám EUROPOP. Navrhovaná zmena v daňovom mixe je simulovaná ako anticipovaná trvalá reforma daňového mixu očistená o demografické efekty (starnutie populácie). Simulácie nezahŕňajú možné zmeny v investičnej a pracovnej aktivite zahraničných subjektov voči Slovensku (zmena v tokoch priamych zahraničných investícií, príchod nových zahraničných firiem, zahraničných pracovníkov a pod.). V simuláciách predpokladáme dlhodobu uvoľnenú politiku ECB (základné sadzby, refinančné programy)⁹.

⁹ Predpoklad dlhodobo uvoľnenej politiky ECB (nízke úrokové sadzby, refinančné programy, skupovanie štátnych dlhopisov) vytvára negatívne riziko pre výsledky simulácií. Na druhej strane, nezahrnutie možných zmien v investičnej a pracovnej aktivite zahraničných subjektov voči Slovensku (hypoteticky vyšší prílev priamych zahraničných investícií, príchod nových zahraničných firiem a pracovníkov a pod.) vytvára pozitívne riziko pre závery simulácií navrhovaných opatrení.

Príloha 1

Bez zmeny zníženej sadzby DPH (Alternatíva 2)

- 5.1 Zadávateľ požiadal o kvantifikáciu scenára¹⁰, v ktorom by bola základná sadzba dane z pridanej hodnoty znížená na 19 % a na rozdiel od alternatívy 1 samotná znížená 10 % sadzba DPH nebude zmenená. Aktuálna výška sadzieb platných podľa príslušných zákonov a navrhovaný stav pre alternatívu 2 zobrazuje Tabuľka 5.

Tabuľka 5: Navrhované zmeny sadzieb daní pre alternatívu 2

	Zákonná sadzba v %	Navrhovaná sadzba v %	Rozdiel v p.b.
DPFO - 2. pásmo	25	19	-6
DPFO - podnikanie, 2. pásmo	25	19	-6
DPFO - podnikanie, znížená sadzba	15	19	4
DPPO	21	19	-2
DPPO, znížená sadzba	15	19	4
DPH	20	19	-1
DPH, znížená sadzba	10	10	0

- 5.2 Celkový vplyv navrhovaných opatrení v alternatíve 2 na saldo rozpočtu verejnej správy by bol negatívny vo výške 582 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia (čo predstavuje 0,6 % HDP) a vo výške 620 a 629 mil. eur v nasledujúcich rokoch.
- 5.3 Vplyv navrhovaných opatrení na daňové príjmy by bol negatívny. Odhadovaný vplyv je na úrovni -586 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia a na úrovni -624 a -633 mil. eur v nasledujúcich rokoch.
- 5.4 Navrhované zmeny v dani z pridanej hodnoty by prispeli negatívne a znížili by výnos tejto dane o 294 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia.

Tabuľka 6: Vplyvy návrhu na saldo rozpočtu verejnej správy alternatíva 2 (mil. eur, ESA₂₀₁₀)

	2022	2023	2024
Daňové príjmy	-586	-624	-633
DPFO	-44	-47	-50
zrušenie 2. pásma	-60	-63	-67
zrušenie 2. pásma, podnikanie	-5	-5	-6
zrušenie zníženej sadzby, podnikanie	21	22	23
DPPO	-247	-266	-267
zníženie štandardnej sadzby	-260	-280	-281
zrušenie zníženej sadzby	13	14	14
DPH	-294	-311	-316
zníženie štandardnej sadzby	-294	-311	-316

¹⁰ Alternatíva 2 bola zo strany poslaneckého klubu SaS doplnená pri následnej konzultácii počas spresňovania zadania pre kvantifikáciu, preto nie je uvedená v pôvodnej žiadosti.

Daňové výdavky	-4	-4	-4
výdavky na verejnoprospešný účel	-4	-4	-4
Celkový vplyv návrhu na rozpočet VS mil. eur	-582	-620	-629
Celkový vplyv návrhu na rozpočet VS v % HDP	-0,6%	-0,6%	-0,6%

Zdroj: výpočty KRRZ

- 5.5 V členení podľa subjektov verejnej správy by navrhované opatrenie v roku 2022 zhoršilo saldo samospráv o 44 mil. eur a o 46, resp. 49 mil. eur v nasledujúcich rokoch.
- 5.6 Saldo štátneho rozpočtu by sa po prijatí navrhovaných zmien zhoršilo o 538 mil. eur v roku predpokladaného zavedenia, a o 574 a 579 mil. eur v nasledujúcich rokoch.

Tabuľka 7: Vplyvy návrhu na saldo rozpočtu verejnej správy alternatíva 2 (mil. eur, ESA2010)

	2022	2023	2024
Samosprávy	-44	-46	-49
<i>v tom obce</i>	-31	-32	-34
<i>v tom VÚC</i>	-13	-14	-15
Štátny rozpočet	-538	-574	-579

Pozn.: Po zohľadnení výdavkov na verejnoprospešný účel (VPÚ).

Zdroj: výpočty KRRZ

Príloha 2

Porovnanie výpočtov vplyvu zmien v DPH

- 5.7 V kvantifikácii bol použitý mikrosimulačný prístup, ktorý pracuje s údajmi jednotlivcov a domácností, ktoré sú reprezentatívne pre Slovensko. Analytický nástroj vyvinutý v RRZ, model SIMTASK, umožňuje kvantifikovať statické vplyvy zmien v daňovo-sociálnom systéme na verejné financie a vyčíslí dopady na príjmy jednotlivcov a domácností.
- 5.8 Výpočet vplyvov zmien v DPH bol verifikovaný dvoma ďalšími prístupmi. Prvým je využitie spotrebného koša 2021, ktorý zverejňuje ŠÚ SR a druhým zdrojom je porovnanie výsledkov s daňovými výdavkami, ktoré MFSR uvádza v hlavnej knihe [Rozpočtu verejnej správy pre roky 2021 až 2023](#).
- 5.9 Prvý kontrolný prístup (tzv. agregátny prístup) vychádza z agregátnych štatistík národných účtov o konečnej spotrebe domácností a zo zmeny efektívnej sadzby DPH kvantifikovanej zo spotrebného koša. Spotrebný kôš obsahuje zoznam viac ako 700 tovarov a služieb a váhy, ktoré reprezentujú podiel týchto tovarov a služieb v nákupnom košíku priemernej domácnosti. K jednotlivým položkám boli doplnené sadzby DPH podľa [zákona o dani z pridanej hodnoty](#).
- 5.10 Pre úplnosť uvádzame aj druhý kontrolný prístup a to porovnanie s hlavnou knihou rozpočtu, kde sú uvedené daňové výdavky vrátane zníženej sadzby dane z pridanej hodnoty tak ako ju odhaduje MF SR.

Tabuľka 8: Porovnanie výpočtov vplyvu na daňové príjmy z DPH, 2022 v mil. eur

	Model SIMTASK	Agregátny prístup	Hlavná kniha rozpočtu
Znížená sadzba z 10 % na 20 %	440	456	449
v tom potraviny	238	265	209
v tom tlač	33	53	9
v tom lieky a zdrav. potreby	149	110	202
v tom ubytovanie	20	28	28
Sadzba z 20 % na 19 %	-335	-388	
Celkový vplyv na príjmy z DPH	105	69	

Zdroj: výpočty KRRZ

- 5.11 Rozdiel v celkovom vplyve na daňové príjmy medzi agregátnym prístupom a modelom SIMTASK je 36 mil. eur. Celkový očakávaný výber DPH v roku 2022 je podľa výboru pre daňové prognózy na úrovni 7 534 mil. eur, teda rozdiel 36 mil. tvorí 0,5 % celkového výberu DPH: Odhad zrušenia znížených sadzieb pomocou modelu SIMTASK je vo všetkých položkách s výnimkou ubytovania bližšie k odhadu, ktorý je prezentovaný v hlavnej knihe rozpočtu.
- 5.12 Otestovaná bola aj citlivosť výpočtov na použitie staršieho spotrebného koša z roku 2018. V prípade použitia starších údajov by bol odhad celkového vplyvu zmien v DPH na úrovni 129 mil. eur pri modeli SIMTASK a na úrovni 96 mil. eur pri agregátnom prístupe. Prezentované výsledky sú teda robustné aj pri použití starších vstupných údajov.

Príloha 3

Žiadosť o vypracovanie kvantifikácie



*Výbor
Národnej rady Slovenskej republiky
pre financie a rozpočet*

Marián VISKUPIČ
predseda

Bratislava 23. jún 2021
Číslo: CRD-1211/2021

Vážený pán predseda,

dovoľte mi touto cestou, v mene poslaneckého klubu Sloboda a Solidarita a v súlade s Čl. 4 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, požiadať o vypracovanie podkladu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť na tému „Kvantifikácia prepočtu rovnej dane vo výške 19%“.

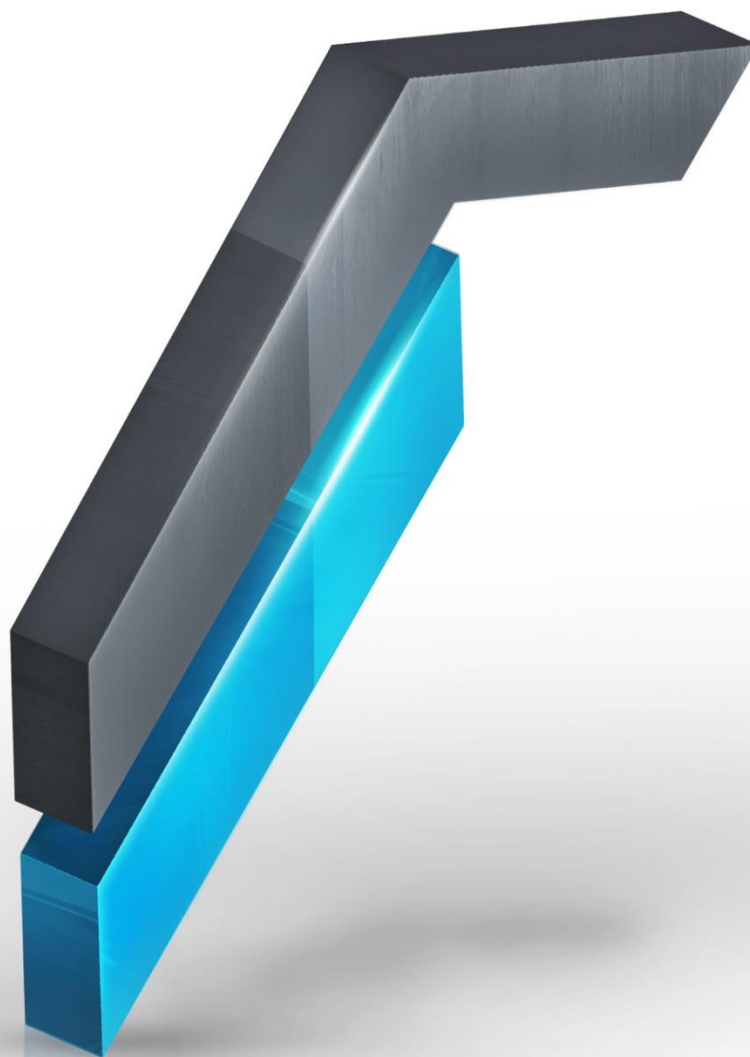
V podkladovom materiáli žiadame o vyčíslenie zavedenia jednotnej sadzby dane z príjmov právnických osôb („DPPO“) a jednotnej sadzby dane z príjmov fyzických osôb („DPFO“) na úrovni 19% a zjednotenie sadzieb dane z pridanej hodnoty („DPH“) na rovnakej úrovni.

Zároveň, v súlade s vyššie uvedenou žiadosťou, vznikajú aj rozličné alternatívy ovplyvňujúce kvantifikáciu, akými sú napr. úprava nezdaniteľnej časti základu dane, úprava paušálnych výdavkov, zrušenie existujúcich oslobodení, úľav a výnimiek i ďalšie varianty, ktoré považuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť za neopomenuteľné a ktoré významným spôsobom ovplyvňujú daňové zaťaženie, resp. oslobodenie daňovníkov v Slovenskej republike.

Vopred ďakujem za spoluprácu.

S úctou,

Vážený pán
Ján Tóth
predseda
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
Bratislava



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rrz.sk

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