

Koniec rovnej dane na Slovensku

Hodnotenie dopadov daňovo-odvodového balíčka z roku 2013

Michal Horváth, Matúš Senaj,
Zuzana Siebertová, Norbert Švarda

Téma: Koniec rovnej dane na Slovensku. Hodnotenie dopadov daňovo-odvodového balíčka z roku 2013

Autori: Michal Horváth, Matúš Senaj, Zuzana Siebertová, Norbert Švarda

V roku 2004 bola na Slovensku zavedená jednotná sadzba dane vo výške 19% na príjmy fyzických aj právnických osôb a DPH. Hoci koncept rovnej dane naštrbila už tzv. „milionárska daň“ z príjmov fyzických osôb v roku 2007¹, definitívny koniec myšlienke priniesla až novela zákona o dani z príjmov z roku 2013. Tá okrem zvýšenia sadzby dane z príjmov právnických osôb totiž zaviedla aj druhú sadzbu dane z príjmu fyzických osôb pre vyššie príjmové skupiny. Okrem toho balíček opatrení v roku 2013 obsahoval aj niekoľko ďalších zmien v daňovom a odvodovom systéme. Z našej analýzy vyplýva, že zmeny v zdaňovaní fyzických osôb a v platení sociálnych a zdravotných odvodov v konečnom dôsledku prinesú rozpočtu dodatočné príjmy, aj keď ich úroveň v čase klesne len na 60% okamžitého efektu. Je to preto, lebo ekonomika reaguje na vyššie dane a odvody poklesom úrovne miezd a produkcie oproti stavu bez balíčka opatrení. Daňovo-odvodový balíček z roku 2013 ako celok tiež paradoxne mierne znížil mieru progresivity daňovo-odvodového systému, ale nepriniesol viditeľné zmeny v príjmovej nerovnosti obyvateľstva.

Jednou z úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je nezávislé hodnotenie dopadov legislatívnych zmien na rozpočet a dlhodobú udržateľnosť verejných financií.. Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť vyvinula analytický nástroj s názvom *w_hat if*, pomocou ktorého je možné ex-ante a aj ex-post vyhodnocovať okamžitý aj dlhodobý dopad daňovo-odvodových opatrení na štátny rozpočet, na disponibilný príjem domácností a dlhodobý vplyv na zamestnanosť, hrubé mzdy a hrubý domáci produkt. V tomto komentári ilustrujeme využitie *w_hat if* modelu na kvantifikáciu efektov zmien v daniach a odvodoch, ktoré vstúpili do platnosti v roku 2013. Hoci do konceptu rovnej dane patria rovnako dane z príjmu fyzických a právnických osôb, v simuláciách vyhodnocujeme iba vplyv zavedenia druhého pásma dane z pracovných príjmov. Dane z príjmov právnických osôb predstavený model neumožňuje simulovať.

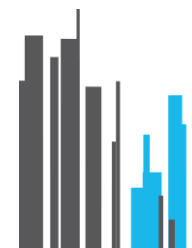
Tabuľka 1: Fiškálne ukazovatele

	mil. eur	% zmena	% zmena
	Stav v roku 2012	Zmeny 2013	
		Okamžitý efekt	Dlhodobý efekt
1. DPFO	1 500,2	3,3	0,4
2. Poistné na sociálne a zdr. poistenie : zamestnanci a zamestnávateľia	1 984,8	3,2	1,8
4. Poistné na sociálne a zdr. poistenie : SZČO	746,2	12,2	11,0
Simulované príjmy spolu (1+2+3+4)	9 486,8	3,9	2,3

Zdroj: KRRZ

Okamžitý dopad simulovaných zmien na príjmy verejných financií je pozitívny (Tabuľka 1). Výsledky simulácie naznačujú vyšší výber daní z príjmov fyzických osôb o 3,3%, pričom porovnávame základný stav (pred zmenami) so stavom po zmenách. Výber z poistného na sociálne poistenie je ešte vyšší. Výnos z poistenia plateného zamestnancami rastie takmer o 6%, poistné

¹ Predstavuje krátenie nezdaniteľnej časti základu dane daňovníkom s vyššími príjmami.



platené zamestnávateľmi o 2,2%. V prípade samostatne zárobkovo činných osôb je odhadovaný okamžitý vplyv na nárast zaplateného poistného ešte vyšší, hoci v dôsledku nedostatku informácií o tejto skupine daňovníkov je neistota okolo tohto odhadu väčšia. Výdavky na vybrané sociálne transfery stúpili len mierne.

Box 1: Aké zmeny simulujeme?

Vychádzame zo stavu daňovo-odvodového a sociálneho systému platného na Slovensku v roku 2012. Pomocou *w_hat if* modelu simulujeme a kvantifikujeme „ex ante“ dopady zmien v daňovom a odvodovom systéme, ktoré vstúpili do platnosti v roku 2013. V simulácii konkrétne uvažujeme nasledujúce zmeny v systéme platné od roku 2013:

- Zrušenie rovnej dane z príjmu fyzických osôb so sadzbou 19%. Do výšky zdaniteľnej mzdy 2 866,81 eura mesačne vrátane je sadzba dane 19%, nad túto sumu 25%.
- Obmedzenie možnosti uplatnenia nezdaniteľnej časti základu dane na manžela/ku.
- Zvýšenie zdravotných a sociálnych odvodov pre tých, ktorí pracujú na dohodu o vykonaní práce. Odvody platia dohodári a aj ich zamestnávatelia.
- Zmeny v zdravotných a sociálnych odvodoch pre živnostníkov. Pre živnostníkov bol určený minimálny vymeriavací základ ako 50% priemernej mzdy spred dvoch rokov.
- Zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov pre odvody zamestnancov. Odvodový strop bol zvýšený na päťnásobok priemernej mzdy v hospodárstve. Pred rokom 2013 bol tento strop v rozmedzí 1,5 až 4 násobku podľa typu poistného vzťahu.
- Zvýšenie odvodových stropov pre zamestnávateľov (vplýva na dopytovú časť modelu). Maximálny vymeriavací základ pre zdravotné a sociálne poistenie bol zjednotený a nastavený na 5 násobok priemernej mzdy.
- Zmeny v platbách zdravotného poistenia dobrovoľnými platcami, pri príjme z dividend a pri súbehoch pracovných činností (zamestnanec, SZČO, dohodár).

V prezentovanej simulácii neuvažujeme zmeny v oblasti sociálnych transferov. V roku 2013 neboli prijaté významné legislatívne úpravy v sociálnej oblasti a dávky boli zvyšované len z dôvodu ich naviazania na aktuálnu hodnotu životného minima. V simulácii neuvažujeme so zvýšenou sadzbou dane z príjmu právnických osôb a ani zmenu v sadzbe DPH, modelovanie týchto daní nie je zatiaľ súčasťou *w_hat if* modelu (pozri Box 2).

Zaujímavejšie výsledky ponúka simulácia dlhodobého vplyvu. Tá už berie do úvahy reakciu firiem a domácností na nový daňovo odvodový systém. Mení sa ochota pracovať, tvorba pracovných miest a menia sa aj mzdy. Keďže priemerné odvodové zaťaženie firiem stúpne z 24,8% na takmer 26,8% v pomere k hrubým mzdám, tak firmy sú motivované kompenzovať tieto dodatočné náklady znížením hrubých príjmov zamestnancov. To sa následne prejaví v nižšom výbere daní o odvodov. **V dlhodobom horizonte je preto dopad tejto legislatívnej zmeny na verejné financie nižší a tvorí približne 60% okamžitej zmeny.** Pri dani z príjmov fyzických osôb je to nárast 0,5% a pri odvodoch na sociálne poistenie platených zamestnancami a zamestnávateľmi 4,4% a 0,8%. Celkový dlhodobý nárast príjmov dosahuje 2,3%.

Dlhodobý dopad simulovanej legislatívnej zmeny na vybrané makroekonomické ukazovatele je vyčíslený v Tabuľke 2. Hrubé mzdy klesnú o 1,4%, pričom vplyv na motivácie zamestnancov je minimálny. Pravdepodobnosť zamestnania sa (prejsť z neaktivity k aktivite) a rovnako aj odpracované hodiny (existujúcich zamestnancov) klesnú iba minimálne. Následkom je mierne zvýšenie (0,1%) miery nezamestnanosti. Výsledný efekt na hrubý domáci produkt je záporný. **Výsledky naznačujú, že v dlhodobom horizonte môže táto zmena znížiť úroveň HDP o 0,4%.**



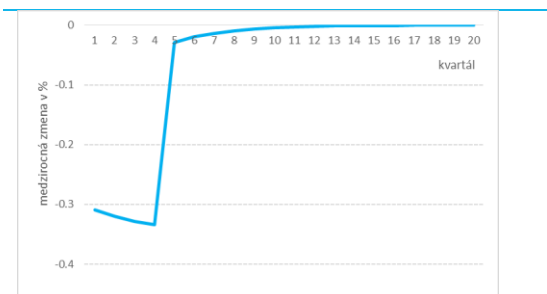
Tabuľka 2: Makroekonomické ukazovatele

	% zmena
	Zmeny 2013
	Dlhodobý efekt
HDP	-0,4
Hrubé mzdy	-1,4
Miera nezamestnanosti	0,1
Motivácia pracovať (ponuka práce)	
Pravdepodobnosť zamestnania sa	-0,1
Odpracované hodiny	-0,1

Zdroj: KRRZ

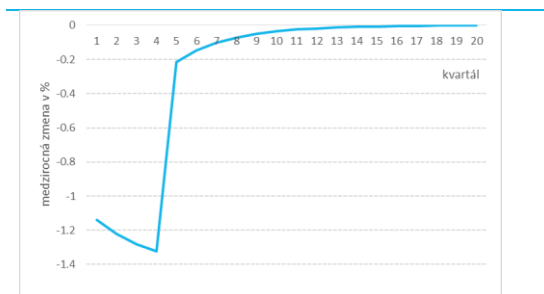
Podľa výsledkov simulácií (zobrazených v Grafe 1 až 4) sa novým podmienkam ekonomika prispôbuje relatívne rýchlo. Dlhodobé efekty sa v ekonomike prejavujú v horizonte dvoch až troch rokov. Pokles hrubého domáceho produktu a hrubých miezd je rozložený rovnomerne počas prvých štyroch kvartálov od účinnosti zmien. Potom sa stabilizuje na novej rovnovážnej hodnote. Miera zamestnanosti klesá iba nepatrne a pomaly, pričom najväčší pokles vidíme vo štvrtom kvartáli. S klesajúcou zamestnanosťou sa znižujú aj náklady na vytvorenie nových pracovných miest pre firmy. Následne začnú firmy vytvárať viac voľných pracovných miest a pokles zamestnanosti sa spomalí.

Graf 1: Zmena v raste HDP v %



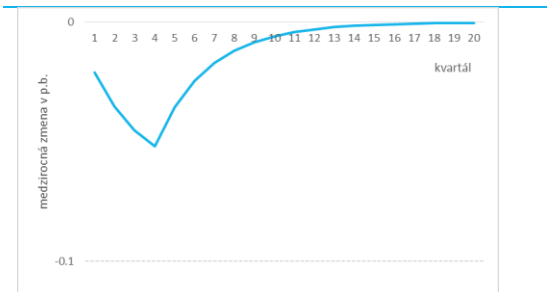
Zdroj: KRRZ

Graf 2: Zmena v raste hrubých miezd v %



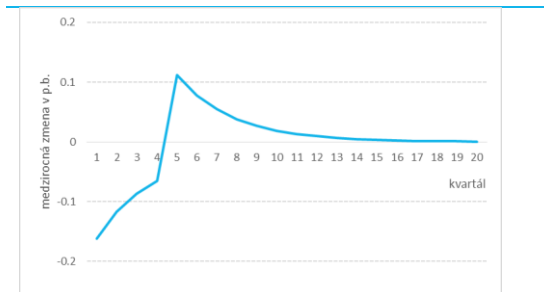
Zdroj: KRRZ

Graf 3: Zmena miery zamestnanosti v percentuálnych bodoch



Zdroj: KRRZ

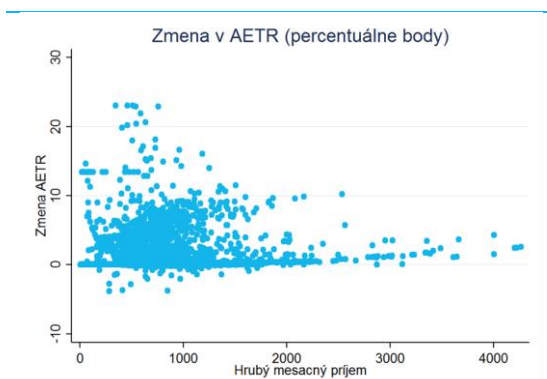
Graf 4: Zmena miery voľných pracovných miest v percentuálnych bodoch



Zdroj: KRRZ

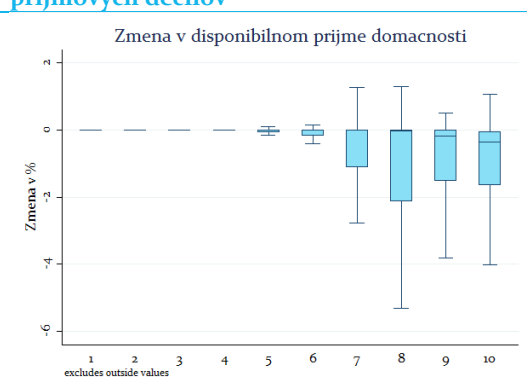
Disponibilné príjmy (čisté pracovné príjmy a sociálne transfery) klesnú v okamžitej reakcii na zmenu v priemere o jedno percento. Tento pokles je spôsobený vyšším daňovo-odvodovým zaťažením. Ak sa pozrieme iba na pracujúcich, priemerné daňovo-odvodové bremeno sa zvýšilo v rámci celej príjmovej distribúcie hrubých pracovných príjmov zamestnaných jednotlivcov (Graf 5). Analýza disponibilných príjmov domácností (tu už berieme do úvahy celú populáciu, teda zamestnaných, nezamestnaných, študentov aj dôchodcov) podľa ich výšky poukazuje na fakt, že prepad disponibilných príjmov nastáva najmä na hornom konci príjmovej distribúcie domácností (Graf 6). To znamená, že analyzované zmeny sa najviac dotkli domácností, ktoré patria medzi 40% s najlepšimi príjmami. Na druhej strane, zmeny boli nepatrné u domácností s najnižšími disponibilnými príjmami.

Graf 5: Zmeny v priemernom daňovo-odvodovom zaťažení daňovníkov



Zdroj: KRRZ

Graf 6: Vplyv legislatívnych zmien na disponibilné príjmy domácností podľa príjmových decilov



Zdroj: KRRZ

Zvolený prístup, kde sú použité individuálne údaje na úrovni jednotlivcov umožňuje analyzovať nerovnosti v príjmoch a odvodených daniach a sociálnych odvodoch. Pre tento účel sú v Tabuľke 3 uvedené dva najznámejšie indikátory príjmovej nerovnosti. GINI index disponibilných príjmov hovorí o príjmovej nerovnosti. Čím je jeho hodnota vyššia, tým sú príjmy nerovnomernejšie rozdelené. Z výsledkov je však zrejmé, že **výraznú zmenu v nerovnosti disponibilných príjmov opatrenia nepriniesli**. Kakwaniho index zase hovorí o progresivite daňovo odvodového systému, pričom vyššia hodnota označuje vyššiu mieru progresivity. Je definovaný ako rozdiel koncentračného indexu daní a odvodov a GINI indexu hrubých príjmov. Vplyv nasimulovaného scenára na tento index je negatívny. To znamená, že **progresivita daňovo – odvodového systému po zmenách zavedených v roku 2013 je mierne menšia**. Zavedenie dvoch pásiem dane z príjmu a zavedenie nových stropov pre vymeriavacie základy platieb poisťného síce zvýšilo progresivitu systému, opačným smerom však pôsobí zavedenie platenia odvodov z dohôd o vykonaní práce, ktoré progresivitu systému znižuje.

Tabuľka 3: Ukazovatele nerovnosti

	Stav v roku 2012	Zmeny 2013
GINI disponibilných príjmov	0,27	0,27
Kakwaniho index daňovej progresivity	0,068	0,065

Zdroj: KRRZ

Box 2: *w_hat if* model

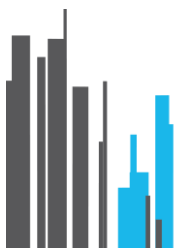
w_hat if je prvý behaviorálny mikrosimulačný model všeobecnej rovnováhy vyvinutý na Slovensku. Výsledky prezentované v tomto komentári pochádzajú práve z neho. V zahraničí sú podobné modely pomerne často využívané ministerstvami, fiškálnymi radami ale aj nezávislými výskumnými inštitúciami.

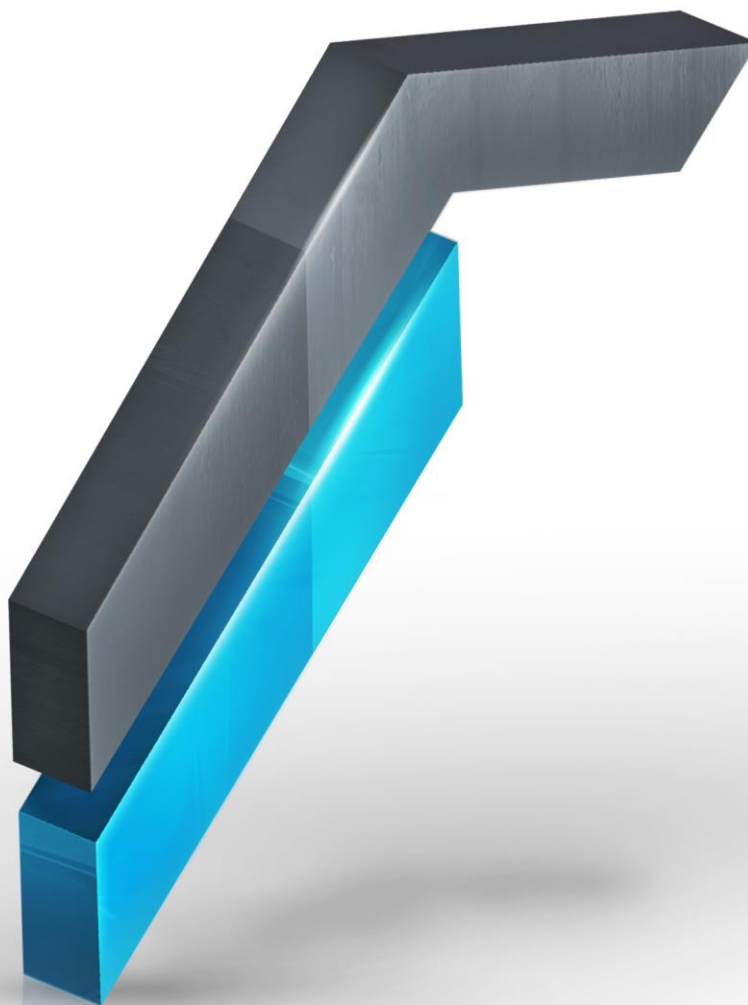
Hlavným využitím modelu je simulácia krátkodobých aj dlhodobých efektov skutočných a plánovaných reforiem slovenského daňového, odvodového a sociálneho systému. Pomocou modelu dokážeme dávať odpovede na otázky typu „čo ak“ (what if). Detailné informácie o tomto nástroji je možné nájsť v štúdiu RRZ 4/2015 [„The End of the Flat Tax Experiment in Slovakia“](#).

Model *w_hat if* sa skladá z blokov, ktoré sú vzájomne prepojené. Prvým je mikrosimulačný blok ponuky práce, v ktorom je modelovaná motivácia pracovať pre každého jednotlivca v závislosti od jeho osobných charakteristík a definovaného daňového a sociálneho systému. Daň z príjmu, odvody a sociálne transfery pre každého jednotlivca sú počítané pomocou daňovo-odvodovej kalkulačky ([SIMTASK](#)). Motivácia pracovať je ďalej rozčlenená, a samostatne je modelovaný „extensive margin“ blok (hovori o pravdepodobnosti, že osoba pracuje) a taktiež „intensive margin“ blok (hovori o intenzite alebo o odpracovaných hodinách). Ponuka práce jednotlivca je daná ako súčin týchto dvoch hodnôt a následne je vážená produktivitou práce. Na výpočty sa využívajú údaje z výberového štatistického zisťovania SILC, ktoré každoročne vykonáva Štatistický úrad SR a ktoré zahŕňa viac ako 15 000 jednotlivcov žijúcich vo viac ako 5 000 slovenských domácnostiach. Vďaka štatistickým váham je možné následne tieto výsledky prepočítať na celú slovenskú populáciu a získať tak agregovanú ponuku práce.

Druhá časť modelu je označovaná ako makroekonomický blok a popisuje správanie sa firiem. Ide o neoklasický model s nedobrovoľnou nezamestnanosťou, v ktorom firmy maximalizujú svoj zisk, pričom v ich rozpočtovom ohraničení figurujú štandardné náklady na prácu a na kapitál. Model je rozšírený o charakteristiku trhu práce – hľadanie voľných pracovných miest spojené s nákladmi. Navyše nové pracovné miesta vznikajú párovaním nezamestnaných a voľných pracovných miest, pričom nie každé stretnutie záujemcu o prácu a voľného pracovného miesta zákonite vyústí do zamestnaneckého vzťahu. Práve toto spôsobuje, že v ekonomike evidujeme nedobrovoľne nezamestnaných.

Spomínané vzájomne prepojenie blokov umožňuje okrem vyhodnotenia okamžitého vplyvu reforiem, kde je vidieť iba dopad na príjmy jednotlivcov, sledovať aj reakcie firiem na novú situáciu na trhu a analyzovať dlhodobé makroekonomické efekty legislatívnych zmien a taktiež dlhodobé zmeny na trhu práce.





© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

*Prezentované názory a výsledky v tejto štúdii sú názormi autorov a nevyjadrujú oficiálne stanovisko RRZ.
Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*