

Odvodový bonus – hodnotenie fiškálnych dopadov

INESS - Inštitút ekonomických a spoločenských analýz bol oslovený stranou SaS, aby **odhadol** fiškálne dopady zavedenia systému odvodového bonusu¹. Na základe zadania bolo potrebné stanoviť základné príjmové veličiny a relevantné výdavkové parametre rozpočtu verejnej správy použitím údajov dostupných za rok 2016. **Cieľom tohto dokumentu je odhadnúť fiškálne dopady na makroúrovni a nie posudzovať vhodnosť zavedenia systému Odvodového bonusu ani jeho efekty na špecifické skupiny obyvateľstva.**

Addendum 24.8.2017

Čitateľ [tohto textu](#) a kritik Odvodového bonusu preposlal INESSu emailovú komunikáciu, v ktorej Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR priznal svoje pochybenia v príprave údajov o mzdách zamestnancov a príjmoch dohodárov, ktoré si vyžiadala strana SaS. To má vplyv (pravdepodobne negatívny) na výslednú sumu dopadov OB na systém verejných financií.

V zadaní boli nasledujúce základné parametre Odvodového bonusu (v eurách ak nie je uvedené inak):

Základná dávka - Odvodový bonus (OB): 198,09

Solidárny odvod: 10%, maximálny vymeriavací základ 10*198,09

Zdravotný odvod: 9%, maximálny vymeriavací základ 10*198,09

Daň z príjmu: 19%

Základná dávka na dieťa: 1 dieťa 0,2*198,09; 2 deti 0,6*198,09; 3 deti 0,9*198,09; 4 a viac detí 198,09

Materská: 498,54 (1,5% z 36 násobku súčasnej mesačnej super-hrubej mzdy ženy na materskej)

Bilancia

Na základe uvedených parametrov by pri požadovanom nastavení parametrov OB a pri ignorovaní dynamických efektov došlo k výpadku 1 mld. eur:

Výdavky systému odvodového bonusu	6 985 222 325
Potreba financovania výdavkov sociálneho a zdravotného systému	-11 375 508 265
Úspory v rozpočte z titulu zavedenia odvodového bonusu	3 378 096 484
Bilancia	-1 012 189 456

¹ Text publikácie Odvodový bonus III je dostupný tú: http://www.sas.sk/file/4849/odvodovy_bonus.pdf

Základné výdavky systému OB

Na základe odhadov štruktúry pracujúcej a nepracujúcej populácie, ostatných zdaniteľných príjmov boli vypočítané základné položky systému odvodového bonusu. Poznámky k týmto prepočtom sú uvedené v Prílohe 1.

Výdavky na odvodový bonus	-9 080 092 207
Výnos solidárneho odvodu	3 906 771 229
Výnos zdravotného odvodu	3 581 877 528
Výnos dane z príjmu	8 300 419 886
Vyšší výnos DPH	276 245 889
Spolu	6 985 222 325

Potreba financovania súčasných výdavkov

System odvodového bonusu je navrhnutý tak, aby poskytoval základný príjem všetkým obyvateľom (Odvodový bonus). Ako celok však musí zafinancovať existujúce výdavky v zdravotníctve, záväzky v dôchodkovom systéme, či efektívne zníženia vybraných daní vyplývajúce z tejto zmeny (zrážková daň, asignácia dane). Poznámky k tabuľke sú v Prílohe č.2.

Výpadok zdravotného poistenia	-4 354 513 724
Výpadok dane z príjmov	-2 418 251 000
Výpadok zrážkovej dane	-57 402 700
Asignácia 2%	-27 175 360
Financovanie dôchodkov	-4 420 503 120
Výpadok zdrojov na výsluhové dôchodky	-97 662 360
Spolu	-11 375 508 265

Úspory v rozpočte z titulu zavedenia Odvodového bonusu

Poskytnutie základnej dávky každému občanovi a špecifických dávok deťom a matkám a znižuje objem výdavkov v súčasnom rozpočte. Objem týchto prostriedkov predstavuje úspory, resp. uvoľnené zdroje, ktoré môžu byť použité na financovanie existujúcich záväzkov (napr. dôchodkového systému). Poznámky k týmto prepočtom sú v Prílohe č. 3

Transfery z rozpočtu Ministerstva práce	1 335 589 948
Úspora vo financovaní Sociálnej poisťovne	664 622 000
Zdravotné odvody štátnych poistencov	1 377 884 536
Spolu	3 378 096 484

Záver

Na základe dostupných údajov odhadujeme, že zavedenie odvodového bonusu pri parametroch definovaných v úvode **by viedlo k výpadku zdrojov v objeme jednej miliardy eur**. Ak sa pozrieme na štruktúru tohto výpadku, tak viac ako tri štvrtiny výpadku (773 mil.) sú spôsobené nedostatkom zdrojov na financovanie súčasných zdravotníckych výdavkov. Zadanie predpokladá sadzbu odvodu 9 % a jeho strop vo výške 198,09 eura, čo vedie k deficitu oproti súčasnému systému, ktorý používa sadzbu 4 % + 10 % a ešte minulý rok uplatňoval strop 4290 eur (dnes je strop zrušený úplne).

Na druhej strane systém odvodového bonusu **zvyšuje nekonsolidovaný čistý príjem zamestnancov ako aj väčšiny živnostníkov v objeme viac ako 2 mld. eur**, preto parametrickými úpravami odvodového bonusu **je možné dosiahnuť jeho fiškálne neutrálne zavedenie**.

Radovan Ďurana / INESS; radovan.durana@iness.sk; 0915 540 395

Príloha 1

Všeobecné poznámky k údajom

Východiskom každej analýzy fiškálnych dopadov je aktuálny stav dostupných informácií. Vďaka mnohoročným skúsenostiam z práce s informáciami Sociálnej poisťovne, Finančnej správy, Štatistického úradu či ministerstiev vieme, že z pohľadu fiškálnych dopadov sú najdôležitejšie údaje Sociálnej poisťovne. Tam kde to bolo možné sme použili tieto údaje. Údaje štatistického úradu sme používali vtedy, ak požadované údaje Sociálna poisťovňa nemá, alebo nemôže mať.

Na viacerých miestach sme požadované veličiny museli odhadovať. Celý výstup treba vnímať v tomto kontexte. Absencia údajov, či nezrovnalosti medzi rôznymi zdrojmi neumožňuje vyskladať presný prepočet. Napríklad porovnanie počtu detí do 3 rokov (ŠÚ SR) a výdavkov ÚPSVaR na prídavkov na deti do 3 rokov indikuje, že na 3% detí nie sú prídavky vyplácané, hoci je táto dávka plošná, netestovaná. Naše odhady sme sa snažili oprieť o relevantné veličiny stanovené Ministerstvom financií SR (napr. efektívne daňové sadzby).

V prepočtoch neuvažujeme so žiadnymi dynamickými efektami, s výnimkou vyššej DPH z titulu vyššieho čistého príjmu.

Dopady Odvodového bonusu:

1) Východiskom prepočtov bolo stanovenie štruktúry populácie z pohľadu zdroja ich príjmov. Snažíme sa popísať všetky príjmy fyzických osôb, ktoré by spadali do systému Odvodového bonusu. Zvolili sme preto metódu dekompozíciu dane z príjmov fyzických osôb, pričom vychádzame z údajov o DPFO (akruál) z aktuálnej júnovej daňovej prognózy 2017.

2) Kľúčovou skupinou sú zamestnanci (počet 1 969 810). Distribúcia vymeriavacích základov zamestnancov pochádza z databázy Sociálnej poisťovne, priemery za celý rok 2016 (len pracovné pomery, bez dohôd) nám poskytla strana SaS na základe oficiálneho vyžiadania od

IFP (dostupná na vyžiadanie v INESse). Pri výpočte odvodového zaťaženia zamestnancov predpokladáme uplatnenie Odvodovej odpočítateľnej položky na zdravotné odvody.

3) Z dôvodu nedostupnosti konsolidovaných údajov (identifikácia rôznych zdrojov príjmov konkrétnej osoby) v prepočtoch predpokladáme, že SZČO nie sú zároveň zamestnanci a dohodári sú buď zamestnanci, alebo SZČO.

4) Databázu vymeriavacích základov SZČO (231 967), ktorí majú povinnosť platiť sociálne odvody, rovnako poskytla SaS, zdrojom je IFP. Upozorňujeme, že každá kalkulácia súčasného zaťaženia SZČO vyžaduje vytvorenie predpokladu o príjmoch SZČO minimálne za 2 roky. Z tohto dôvodu sú nutne viaceré prepočty o SZČO hrubým odhadom.

5) V prípade dohodárov nám bola poskytnutá distribúcia (SaS, IFP) vymeriavacích základov dohôd (584 270), nie fyzických osôb. Skutočný objem zaplatených odvodov z dohôd nám nie je známy. V prepočte sme uvažovali o plnom odvodovom zaťažení, ktoré sme ponížili o výpadok odvodov pri študentských dohodách (70,45 mil. eur podľa daňových výdavkov v Návrhu rozpočtu na rok 2017). Odvodové zaťaženie zamestnávateľa z týchto dohôd odhadujeme na 26%. DPFO zaplatená dohodármi je odhadnutá na 130 mil. eur.

6) V prípade SZČO, ktoré nemajú povinnosť platiť sociálne odvody, predpokladáme, že majú nulovú odvedenú DPFO (nemáme žiadny zdroj informácií o ich dani). Ich počet (115 025) stanovujeme na základe rozdielu medzi počtom SZČO vykazovaným Štatistickým úradom (346 992) a počtom SZČO. Pri stanovení ich príjmov vychádzame z predpokladu, že 75% z nich má príjem, ktorý predstavuje 60% minimálneho vymeriavacieho základu.

7) DPFO z podnikania (139 mil. eur) je sumárna položka pre DPFO platenú aj z iných foriem príjmov (napr. autorské zmluvy) nielen SZČO. Na základe distribúcie VZ pre SZČO sme dopočítali ich odvedenú DPFO, zvyškom je teda DPFO z ostatných príjmov (62,7 mil. eur). Príjmy tejto skupiny sme odhadli na základe EDS DPFO 10,1%, opäť treba zdôrazniť že je to odhad, informácií o tejto skupine je minimum.

8) DPFO silových zložiek odhadujeme na základe vykazovanej systemizácie zo záverečného účtu Ministerstva vnútra za rok 2016. Z tohto zdroja odhadujeme priemernú mzdu silových zložiek aj ich počet (1334 eur a 47 019), ich príjmovú distribúciu nepoznáme, ale predpokladáme, že 20% príjmov silových zložiek je vyplatených nad úrovňou stropu Odvodového bonusu. V silových zložkách nie je zahrnutá SIS, ktorá má osobitný mzdový a dôchodkový systém, a nepredpokladáme, že sa stane súčasťou systému OB.

9) Dividendové príjmy neboli osobitne zohľadnené, pokiaľ nie sú súčasťou bodu 7.

10) Príjmy zdaniteľné zrážkovou daňou boli odhadnuté na základe informácií IFP o štruktúre zrážkovej dane. Bohužiaľ, nie sú dostupné presné údaje rozlišujúce FO a PO ako daňovníkov tejto dane. Podľa nášho odhadu zaplatili 57 mil. eur FO.

11) Celkové ročné príjmy FO 34,6 mld. eur, odhadujeme nasledovne:

Zamestnanci	29 308 806 079
SZČO s odvodmi	1 801 860 124
SZČO bez odvodov	266 466 915
Ostatní	618 662 584
Dohodári	1 287 124 067
Príjmy zdaniteľné zrážkou	302 119 474
Silové zložky	1 021 289 002

12) Počet zamestnancov, SZČO, silových zložiek odhadujeme na 2 363 tisíc. Predpokladáme, že všetky ostatné druhy pracujúcich osôb (podnikatelia, autori, dohodári a pod.), sú zahrnuté v tomto čísle.

13) U ostatných skupín populácie predpokladáme nulový príjem zo súkromného sektora. Ide o deti do 15 rokov (838 tisíc), poberatelia materskej a rodičovskej dávky (167 tisíc) a všetky ostatné dospelé osoby (1 906 tisíc), sem patria najmä starobní a invalidní dôchodcovia, nezamestnaní. Táto skupina občanov bola ponížená o osoby, ktoré štatistický úrad eviduje v zahraničí (159 700).

14) Výnosy DPH z dodatočnej spotreby z titulu vyšších čistých príjmov kalkulujeme na základe predpokladu, že všetky relevantné osoby (zamestnanci, SZČO, silové zložky s výnimkou matiek), si prispievajú na II. pilier a 80% zostávajúceho čistého príjmu spotrebujú pri EDS DPH 15%. Čistý príjem, kalkulovaný do spotreby, bol ponížený o súčasné výdavky na dávky v práceneschopnosti a nezamestnanosti (predpoklad súkromného pripistenia).

Príloha 2

1) Súčasný systém zdravotnej starostlivosti je financovaný zo zdravotných odvodov pracujúcich a odvodu štátu za tzv. poistencov štátu. Rozpočet na rok 2016 predpokladal sumu 4,3 mld. eur.

2) Daň z príjmov je započítaná v prvej časti, výpadkom je teda jej súčasná úroveň. Jej hodnota je stanovená na základe celkovej hodnoty v aktuálnej metodike poníženej o daňový bonus na dieťa.

3) Zrážková daň Fyzických osôb sa stane súčasťou DPFO.

4) V odvodovom bonuse sa naďalej počíta so zachovaním asignácie DPFO, z pohľadu OB to predstavuje výpadok zdrojov 27 mil. eur.

5) Podľa zadania sa predpokladá financovanie priznaných dôchodkov ako aj vzniknutých nárokov súčasných pracujúcich (do budúca). A to tak invalidných ako aj starobných dôchodkov. V našom prepočte sú výdavky na všetky dôchodkové dávky (nielen starobné) ponížené o odvodový bonus, ktorý by bol ich poberateľom vyplatený zo systému odvodového bonusu (z dôvodu chýbajúcich konsolidovaných databáz predpokladáme, že dôchodcovia nemajú žiadne iné príjmy a preto im priznávame bonus v plnej výške).

6) Na základe zadania predpokladáme II. pilier vo výške 5% z príjmov, celkový ročný odvod zamestnancov a SZČO vo výške 0,8 mld. eur. Na rozdiel od súčasného systému, tento odvod nie je nutné financovať zo štátneho rozpočtu, nemá vplyv na vybratý objem Solidárneho odvodu, či dane.

7) Keďže nemáme k dispozícii informáciu o objeme vyplatených výsluhových dôchodkov, odhadujeme výpadok v prípade silových zložiek komparatívnou metódou. Za výpadok považujeme zmenu čistého príjmu silových zložiek oproti súčasnému stavu pred odvodom do II. piliera. Ide o zjednodušenie (vzhľadom na zdravotné odvody), v ktorom predpokladáme, že výsluhové systémy jednotlivých rezortov budú mať o uvedenú sumu menej zdrojov. Pri tomto výpočte počítame, že dotácie výsluhových dôchodkov zo štátneho rozpočtu, ostanú zachované.

Príloha 3

1) Vďaka poskytnutiu základnej dávky OB odpadne potreba ďalších dávok vyplácaných z rozpočtu MPSVR, zo zdroja štátny rozpočet. Zadávateľ predpokladá aj obmedzenie výdavkov na ATPT. Na základe záverečného účtu MPSVR preto kalkulujeme s týmto výpadkom dávok 1,3 mld. eur:

Aktívna politika trhu práce a zvýšenie zamestnateľnosti - MPSVR SR	58 517 278
Podpora rastu zamestnanosti	38 083 967
Pomoc v hmotnej núdzi, podpora rodiny	1 153 175 749
Nesystémové dávky sociálneho poistenia	85 812 954

Z rozpočtu MPSVR budú naďalej poskytované kompenzácie ŤZP, tieto neboli definované v parametroch OB (viď úvod). Rovnako výdavky na vianočný príspevok k dôchodku by mali byť naďalej poskytované.

2) Bilanciu systému odvodového bonusu zlepšujú príjmy, ktoré nebudú nutné v prípade zavedenia odvodového bonusu. Ide o zánik nutnosti financovať výpadok II. piliera 365 mil. eur a transfer zdrojov z minulých období 174 mil. eur (časť výdavkov financovala minulý rok poisťovňa z prebytkov z minulých rokov, nie z odvodov zaplatených v roku 2016). Systém OB predpokladá materskú dávku, preto za úsporu možno považovať nahradenie výdavkov tejto dávky vo výške 151 mil. eur. Kvôli nutnosti zabezpečiť výplatu starobných dôchodkov bude potrebné financovať Správny fond Sociálnej poisťovne. Tento náklad nebol zahrnutý, predpokladáme, že tieto výdavky bude možné financovať z úspory na výdavky ÚPSVaR, ktoré budú významne oklieštené. Hodnotu týchto „úspor“ znižujeme aj o výdavky na dlhodobé, priznané dávky úrazového poistenia vo výške 25,6 mil. eur. Dohromady ide o sumu 665 mil. eur.

3) Z titulu zavedenia plošného zdravotného odvodu, ktorý bude uplatňovaný na všetky príjmy vrátane OB dôchodcov a detí(okrem dobiehajúcich starobných dôchodkov- nárokov súčasného systému) zanikne nutnosť odvádzať zdravotný odvod za poistencov štátu.