

06. október 2021

Čo ste možno ešte nepočuli o raste zdanenia miezd

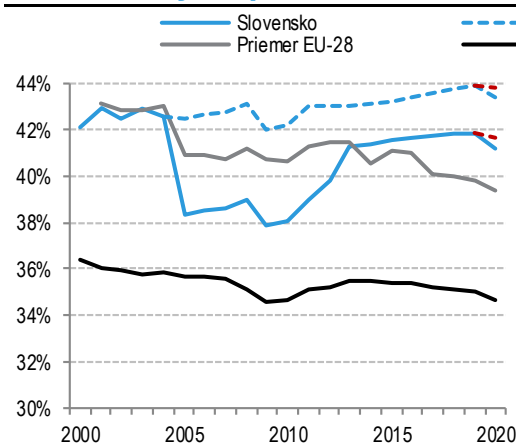
Vplyv tichého zdanenia na daňovo-odvodové zaťaženie práce

Martin Mikloš

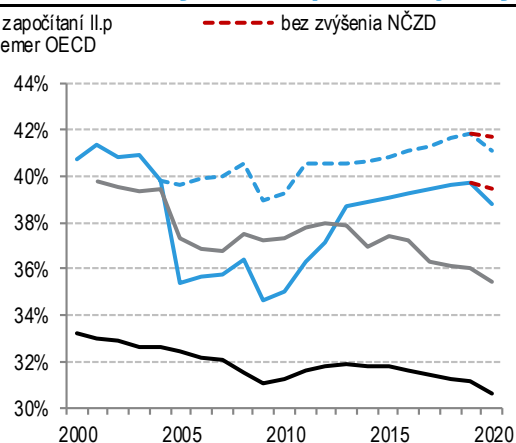
Zdanenie práce je na Slovensku vyššie ako v EÚ a v protiklade s priemerným vývojom v zahraničí dlhodobo rastie. Hlavným dôvodom nárastu po roku 2013 nie je zmena legislatívy, ale tzv. tiché zdanenie. Spôsobuje ho pomalší rast odpočítateľných položiek v porovnaní s rastom miezd v ekonomike. Zastaviť trend rastúceho zaťaženia môže prípadná zmena indexácie odpočítateľných položiek podľa priemernej mzdy, z ktorej by najviac získali najmenej zarábajúci. Nový spôsob indexácie by navyše pomáhal tmiť výkyvy hospodárskeho cyklu, zvyšujúc čisté príjmy pracujúcich v zlých časoch a brzdiacich rast, keď ekonomika na vrchole.

Zdanenie miezd u nás od reformy v roku 2004 dlhodobo narastá pre zamestnancov s priemernou mzdou (Graf 1) aj pre nízko príjmových zamestnancov (Graf 2). Pomer zaplatených daní a odvodov na celkovej cene práce (tzv. daňový klin) sa tak po započítaní odvodov do II. dôchodkového piliera naďalej vzdaluje od priemeru EÚ a OECD, ktorý naopak pozvoľna klesá. Výnimkou boli len roky 2009 a 2010, kedy sa dočasne zvýšila NČZD ako protikrizové opatrenie a rok 2020, kedy vplyvom trvalého zvýšenia NČZD daňové zaťaženie práce pokleslo.

Graf 1: Daňový klin (priemerná mzda)



Graf 2: Daňový klin (67% priemernej mzdy)



Pozn.: dáta OECD a EK nepokladajú metodicky príspevky do II. dôchodkového piliera za odvod. Sú síce súčasťou povinných platieb, ale jedná sa o súkromné sporenie a nie financovanie verejných dôchodkov.

zdroj: OECD, EK, IFP

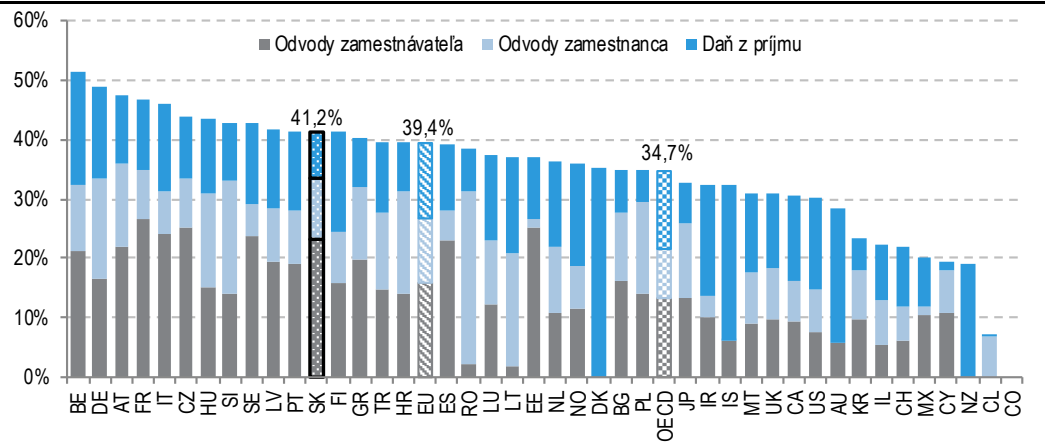
V medzinárodnom porovnaní je priemerné daňovo-odvodové zaťaženie práce na Slovensku vyššie ako priemer OECD či EÚ (Graf 3). V roku 2020 bol daňový klin pre jednotlivca s priemernou mzdou (PM) vo výške 41,2 %. Oproti priemeru OECD a EÚ to napriek poklesu v roku 2020 predstavuje vyššie daňové zaťaženie práce o 6,6 p.b. resp. o 1,9 p.b. K výške zaťaženia u nás prispievajú najmä odvody, ktoré máme tretie najvyššie spomedzi krajín OECD a EÚ. S výnimkou Poľska okolité krajiny OECD zdaňujú prácu ešte viac ako Slovensko.

Daňové zaťaženie práce už dlhodobo rastie...

...a naďalej sa drží nad priemerom krajín EÚ aj OECD



Graf 3: Daňový klin za rok 2020 (jednotlivec s priemernou mzdou)

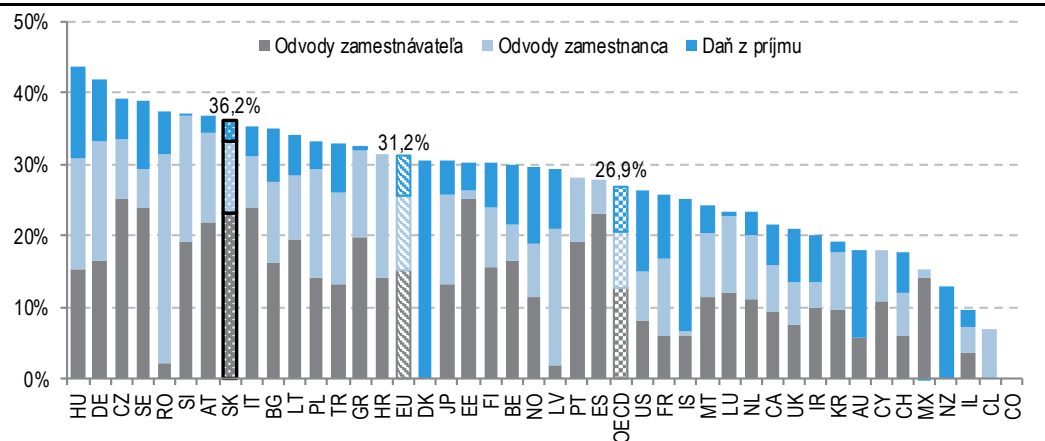


Pozn.: dáta OECD a EK nepokladajú príspevky do II. dôchodkového piliera za odvod. Daňový klin bez vplyvu univerzálnych peňažných dávok.

zdroj: OECD, EK

Vporovnaní so zahraničím má slovenský daňový systém negatívnejší vplyv pre zraniteľnejšiu skupinu najmenej zarábajúcich (Graf 4). Zamestnanci pracujúci za polovicu priemernej mzdy, čo na Slovensku predstavuje približne minimálnu mzdu, zaplatili v roku 2020 na daniach a odvodoch 36,2 %, kým v EÚ je to priemerne len 31,2 %. Oproti roku 2015, kedy bola zavedená odvodová odpočítateľná položka v zdravotnom poistení (OOP), to predstavuje zvýšenie až o 4,3 p.b. Tá najprv výrazne znížila zaťaženie nízkoprijemových pracujúcich. Jej pozitívny efekt sa však s rastom miezd časom vytratil, keďže jej výška ostala fixná a klesajúca s príjmom. Rok 2019 bol posledným, kedy si ju mohol uplatniť zamestnanec pracujúci na plný úväzok za minimálnu mzdu. Vo všeobecnosti je neadekvátna automatická indexácia odpočítateľných položiek hlavnou príčinou pozorovaného dlhodobého nárastu daňového zaťaženia na Slovensku.

Graf 4: Daňový klin za rok 2020 pre jednotlivca s 50 % priemernou mzdou



Pozn.: dáta OECD a EK nepokladajú príspevky do II. dôchodkového piliera za odvod. Daňový klin bez vplyvu univerzálnych peňažných dávok.

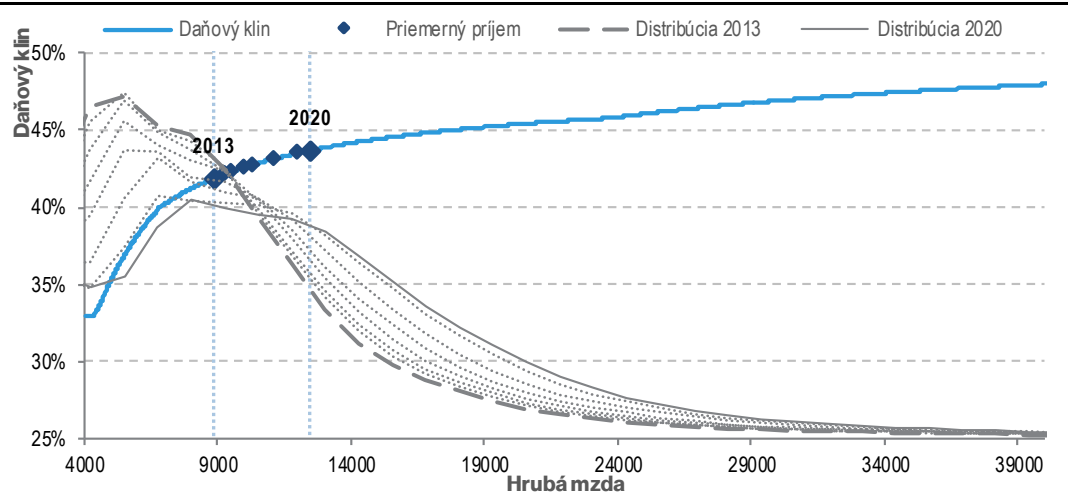
zdroj: OECD, EK

Rast miezd v súčasnom systéme spôsobuje väčšie daňové zaťaženie práce aj pri nezmenenej legislatíve. Zdaňovanie práce je na Slovensku progresívne, a ľudia zarábajúci viac tak platia na daniach a odvodoch rastúcu časť zo svojho príjmu. To sa odzrkadľuje v tvare daňového klinu, ktorý sa ale po očistení o legislatívne zmeny od roku 2013

Tiché zdanenie zvyšuje daňovo-odvodové zaťaženie zamestnancov

v podstate nezmenil (Graf 5).¹ Legislatívne zmeny v minulých rokoch ovplyvnili len nízkoprijemových a vysokoprijemových zamestnancov.² Zároveň však každoročne rásť mzdové príjmy. S rastúcim priemerným príjmom sa tak zamestnanci posúvali smerom k vyššiemu efektívnemu zdaneniu. Tento jav je známy ako tiché zdanenie resp. *fiscal drag*. Jeho pôsobením bol v roku 2020 daňový klin (po započítaní sadzby II. piliera) pri priemernom príjme o 1,8 p.b. väčší oproti roku 2013 (Graf 5). Hlavný dôvod je naviazanie viacerých parametrov daňového systému na výšku životného minima (ŽM),³ ktorého rast dlhodobo zaostáva za rastom miezd. Na najmenej zarábajúcich má ďalej vplyv aj nemenná výška OOP, ktorej vplyv navyše klesá s rastúcim príjmom.⁴

Graf 5: Vplyv tichého zdanenia na daňový klin (2013-2020)



Pozn.: Zobrazený daňový klin predpokladá legislatívne nastavenie z roku 2019. Z dôvodu započítania sadzby II. dôchodkového piliera sa výška daňového klinu nezohoduje s medzinárodnými dátami OECD.

zdroj: IFP

Tiché zdanenie zvyšuje v posledných rokoch štátne príjmy o viac ako 100 mil. eur

Vplyv tichého zdanenia predstavoval v posledných rokoch zvýšenie príjmov verejnej správy cez 100 mil. eur ročne (Graf 6). Najväčší podiel na tom má vyšší výnos pri dani z príjmu fyzických osôb (DPFO), ktorý v roku 2018 prekročil 100 mil. eur (metodika výpočtu v Prílohe). Zvýšený výber zdravotných odvodov (ZO) z titulu tichého zdanenia sa objavil v roku 2016, kedy sa po zavedení OOP v roku 2015 prvýkrát prejavil dopad jej vyklesávania s rastúcimi príjmami. Naopak v roku 2019 vplyv tichého zdanenia výrazne poklesol. Dôvodom je najmä legislatívne zrušenie OOP na strane zamestnávateľa a výrazné zvyšovanie minimálnej mzdy v minulosti, ktoré zapríčinilo, že stále menej ľudí malo na OOP nárok. Zaujímavosťou je tiež nižší výnos pri sociálnych odvodoch (SO). Odvodové stropy sú indexované rastom priemernej mzdy spred dvoch rokov, pričom v pozitívnej fáze hospodárskeho cyklu býval rast miezd v každom roku vyšší ako dva roky predtým. Z tohto dôvodu nestíhal rast stropov držať krok s rastom miezd, čo viedlo k oslobodeniu relatívne väčšej časti príjmov od platenia sociálnych odvodov.⁵ Naopak,

¹ Skutočný posun daňového klinu voči príjmu medzi rokmi 2013-2019 je len minimálny. K najvýraznejším zmenám došlo pre indexáciu odvodových stropov len pri nezobrazovaných vysokých príjmoch. V roku 2020 došlo k posunu daňového klinu práve legislatívnu úpravou výšky nezdaniteľnej časti.

² Zavedenie a následné úpravy odvodovej odpočítateľnej položky pre príjem do 6 840 eur/rok a zmeny v odvodových stropoch. Viac v komentári 2018/07 [Zdaňovanie práce v roku 2017](#).

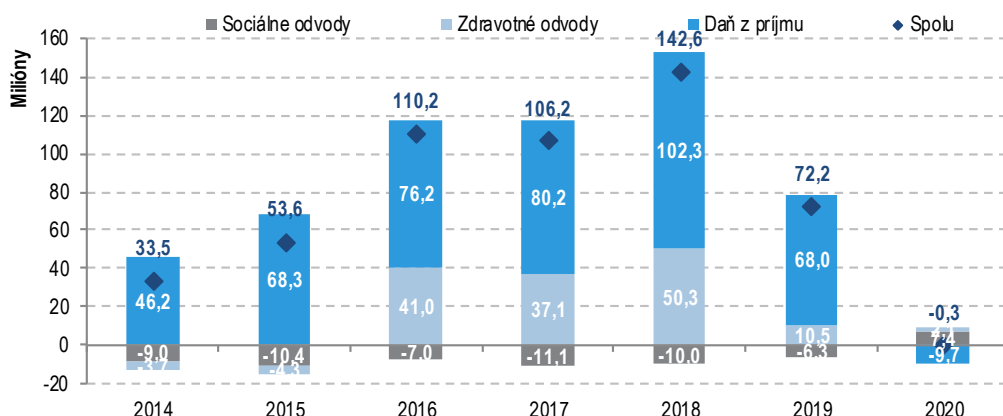
³ Na životné minimum je okrem iného naviazaná nezdaniteľná časť základu dane (NČZD) na daňovníka aj na manžela/ku, hranica druhej sadzby dane a daňový bonus na dieťa.

⁴ Tiché zdanenie sa týka aj iných nominálne zafixovaných položiek znižujúcich daňovú povinnosť, ale ich vplyv je zanedbateľný. V minulosti sa týkal aj zamestnaneckej prémie, ale keďže základ dane pri minimálnej mzde už prekročil výšku NČZD, nie je ju možné viac uplatniť.

⁵ To isté platilo do roku 2017 aj pri ZO, avšak v roku 2016 a 2017 bol tento negatívny vplyv prevýšený vplyvom OOP. Od roku 2018 už stropy neznižujú vplyv tichého zdanenia, keďže boli legislatívne zrušené v roku 2017.

z dôvodu pomalého rastu miezd bol v roku 2020 vplyvom pandémie vplyv tichého zdanenia opačný a v súčte takmer nulový. Pohľad na priemerného zamestnanca však zakrýva výrazné distribučné rozdiely.

Graf 6: Fiškálny vplyv tichého zdanenia v danom roku (mil. eur)

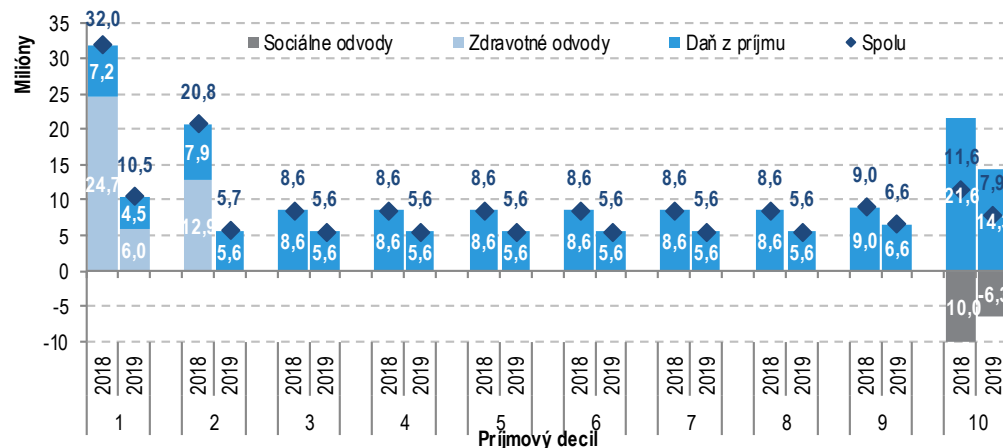


Pozn.: Vplyv skutočného vývoja (t) oproti hypotetickému scenáru, kde dochádza k indexácii daňového systému (t-1) podľa priemernej mzdy (Box 2).

zdroj: IFP

Vplyv tichého zdanenia naprieč príjmovou distribúciou je nerovnomerný a regresívny (Graf 7). Súčasný systém indexácie daňovo-odvodového systému má najväčší negatívny vplyv na nízko príjmových zamestnancov, ktorých sa dotýka postupné vyklesávanie OOP aj nízka indexácia NČZD. Práve pre postupný zánik vplyvu OOP je ale dopad na najmenej zarábajúcich od roku 2019 už výrazne nižší. Rastie aj počet osôb vyššími príjmami, ktoré čelia vyššej sadzbe dane na úrovni 25 % pre pomalšiu indexáciu jej hranice. Spolu to môže mať okrem klesajúcich príjmov za následok aj zmenu správania sa na trhu práce, znižujúc motiváciu pracovať. Naopak 1% najlepšie zarábajúcich pri aktuálnom nastavení relatívne ušetrilo. Vysokopríjmoví síce platili vyššie dane, zároveň ale v posledných rokoch pred pandemiou dochádzalo k úsporám na sociálnych odvodoch pre pomalší rast ich stropov.⁶ V pandemickom roku 2020 sa situácia dočasne otočila a hoci celkový vplyv bol takmer nulový, práve vysokopríjmoví zaplatili viac na sociálnych odvodoch.

Graf 7: Distributívny vplyv tichého zdanenia v rokoch 2018 a 2019 (mil. eur)



Pozn.: Nezohľadňuje jednotlivcov s príjmami pod úrovňou ročnej minimálnej mzdy.

zdroj: IFP

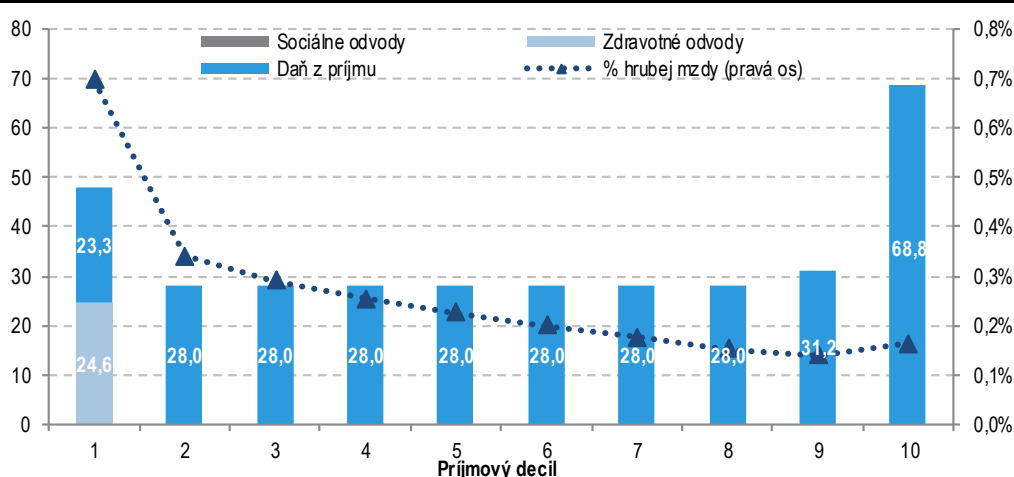
⁶ Týka sa len 1% najlepšie zarábajúcich ľudí v dostupných mikrodátach, ktorí vďaka negatívnemu tichému zdaneniu na sociálnych odvodoch ušetrili viac ako 6,8 mil. eur v roku 2018 a 4,3 mil. eur v roku 2019. V roku 2020 bol vplyv opačný, lebo stropy naviazané na mzdu spred dvoch rokov rástli rýchlejšie ako súčasné mzdy.

Tiché zdanenie pôsobí regresívne

Zmenou indexácie by získali najmenej zarábajúci

Zmena indexácie NČZD a OOP by zvýšila čisté príjmy hlavne u najmenej zarábajúcich (Graf 8). V prípade indexácie parametrov daňového systému podľa rastu priemernej mzdy spred dvoch rokov by bol vplyv tichého zdanenia na svojom vrchole v roku 2018 o 43,5 mil. eur nižší.⁷ Aj v pandemickom roku 2020 mohla takáto zmena pracujúcim priniesť viac ako 50 mil. Negatívny vplyv tichého zdanenia by v tomto prípade znamenal, že mzdy by rástli pomalšie ako odpočítateľné položky a celkové zaťaženie práce by klesalo. To by sa priamo premietlo do vyšších čistých príjmov zamestnancov. V absolútnych číslach aj v pomere k hrubej mzde by z tejto zmeny najviac získali najmenej zarábajúci. Pre zamestnanca v prvom príjmovom decile s platom priemerne okolo 500 eur mesačne by uvedená zmena v roku 2020 priniesla takmer 50 eur ročne (resp. 0,7 % hrubého príjmu). Najviac zarábajúci s platom nad 1800 eur mesačne by si polepšili relatívne menej (cca. 0,2 % z hrubého príjmu). Z dôvodu spomínaného zníženého uplatňovania OOP však potenciálny zárobok pre nízkopríjmových klesá (v roku 2018 mohol predstavovať 80 eur ročne resp. 1,3 % hrubého príjmu).

Graf 8: Zmena čistého príjmu pracujúcich v roku 2020 pri zmene indexácie



Pozn.: Nezohľadňuje jednotlivcov s príjmami pod úrovňou ročnej minimálnej mzdy

zdroj: IFP

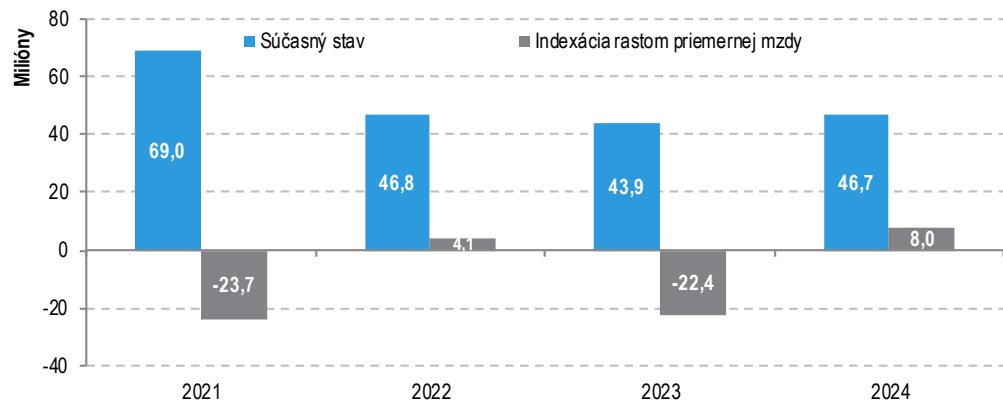
Je potrebná zmena indexácie, nie len jednorazové zvýšenie

Skokové zvýšenie NČZD v 2020 trvalé efekty tichého zdanenia neodstráni. V roku 2020 sa zvýšením nezdaniteľnej časti na 21-násobok ŽM prvýkrát po dlhom čase znížilo daňové zaťaženie aj pre priemerne zarábajúcich a to zhruba o 0,4 p.b. oproti roku 2019. Toto legislatívne opatrenie tak len čiastočne kompenzovalo tiché zdaňovanie z minulosti a posunulo daňový klin približne na úroveň z rokov 2017-2018. Problém neadekvátnej indexácie však bude pretrvávať.

Od roku 2021 bude tiché zdanenie opäť znižovať disponibilné príjmy zamestnancov (Graf 9). V roku 2020 mohla vhodnejšia indexácia prispieť k vyšším čistým príjmom pracujúcich aj nad rámec legislatívneho zvýšenia NČZD. V prípade navrhovanej zmeny by však negatívne tiché zdaňovanie prispievalo k zotavovaniu hospodárstva aj tento rok a to aj bez aktívnych legislatívnych zásahov. Pre zvýšenie minimálnej mzdy si však už nebudú môcť zamestnanci na plný úväzok uplatniť OOP. Tá sa tak stala nefunkčným nástrojom na podporu nízkopríjmových (podobne ako sa stala zamestnanecká prémie) a jej prípadné oživenie bude okrem zmeny indexácie vyžadovať aj jednorazové zvýšenie.

⁷ Tiché zdanenie by sa znížilo, ale nedošlo by k jeho úplnému odstráneniu, lebo mzdy zvykli rásť v konkrétnom roku rýchlejšie ako PM pred dvomi rokmi. Alternatívne návrhy indexácie sú porovnané v Boxe 1.

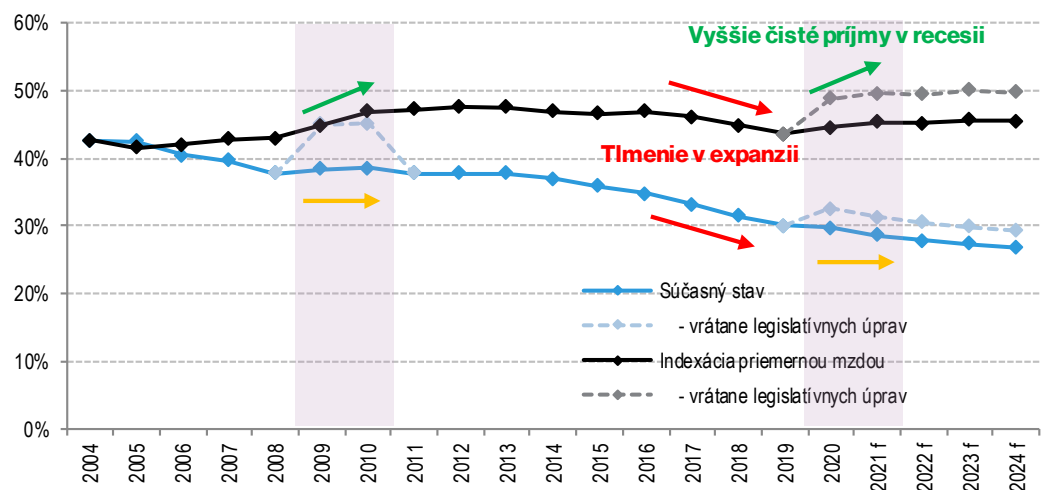
Graf 9: Prognóza vplyvu tichého zdanenia (v mil. eur)



zdroj: IFP

Indexácia podľa predchádzajúcej priemernej mzdy pôsobí aj ako automatický stabilizátor výkyvov hospodárskeho cyklu (Graf 10). V čase spomaľovania ekonomiky, kedy mzdy rastú pomalšie ako predchádzajúce roky, pomáha negatívne tiché zdaňovanie zvyšovať čistý príjem pracujúcich a stimulovať ekonomiku aj bez aktívnych opatrení vlády. Tento vplyv bolo vidieť počas krízy v rokoch 2009 a 2010. Rovnaký efekt by sme mohli pozorovať aj v súčasnosti počas hospodárskeho zotavovania sa z vplyvu pandémie. Vhodnejšie nastavenie indexácie pomôže udržať disponibilné príjmy aj pri budúcich ekonomických krízach. Naopak, v čase expanzie zvyknú mzdy rásť rýchlejšie ako pred dvomi rokmi. Tiché zdanenie by tak čiastočne prispievalo k brzdeniu ekonomiky v časoch zrýchleného rastu ale v menšej miere ako v súčasnom stave. Alternatívne návrhy indexácie by tento efekt nepriniesli (Box 1).

Graf 10: Podiel nezdaniteľnej časti na priemernej mzde (v %)



zdroj: IFP

Box 1: Alternatívne možnosti medziročnej indexácie

Historické hodnoty

Životné minimum – súčasný systém zavedený spolu s reformou v roku 2004 s cieľom zachovania kúpyschopnosti (hlavne najmenej zarábajúcich) v prípade cenového šoku. Vzhľadom na to, že Slovensko v tom čase malo vlastnú menu bola vysoká inflácia potenciálne väčším problémom. Dnes však už tento spôsob indexácie nestačí držať krok s rastom miezd. Je možné zachovať ale pravidelne zvyšovať násobok ŽM aktívnymi legislatívnymi opatreniami ako v roku 2020. Nevýhodou je nepredvídateľnosť príjmov pre samosprávy, ktoré sú z významnej časti tvorené prerozdelením podielovej dane z príjmu fyzických osôb.

Priemerná mzda – alternatíva v súčasnosti uplatňovaná na indexáciu stropov pri sociálnych odvodoch. V dotknutom období je známa len za rok $t-2$. Vzhľadom na nesúlad minulých a súčasných miezd nedokáže tiché zdanenie odstrániť úplne, ale vďaka tomu dokáže fungovať ako efektívny automatický stabilizátor. Prognózy Makroekonomického výboru umožňujú dlhodobé plánovanie a stabilitu pre samosprávy, keďže akákoľvek zmena indexácie má vplyv na výber podielovej dane.

Mediánová mzda – alternatívny ukazovateľ namiesto PM, ktorý lepšie zachytáva posun celkovej príjmovej distribúcie a nie je ovplyvnený pohybmi na jej extrémoch. K dispozícii sú len údaje z Výberového zisťovania o štruktúre miezd, ktoré sa nezhodujú s oficiálne vykazovanými údajmi o PM. Nie je súčasťou prognóz Makroekonomického výboru. V posledných rokoch rástol medián rýchlejšie ako priemer, pričom najvyššie príjmy mali tendenciu skôr klesať. Indexácia cez medián by pri uvedenom vývoji znižovala daňové zaťaženie vysokopříjmových.

Prognózované budúce hodnoty⁸

Pevné percento z priemernej mzdy – návrh, ktorý by najefektívnejšie odstránil tiché zdanenie. Daňové zaťaženie by bolo dlhodobo stabilné. Chyby prognózy by spôsobovali len jednorazové výkyvy, ktoré by boli vykompenzované v ďalšom roku. Takéto nastavenie nedokáže fungovať ako efektívny automatický stabilizátor (Graf A).

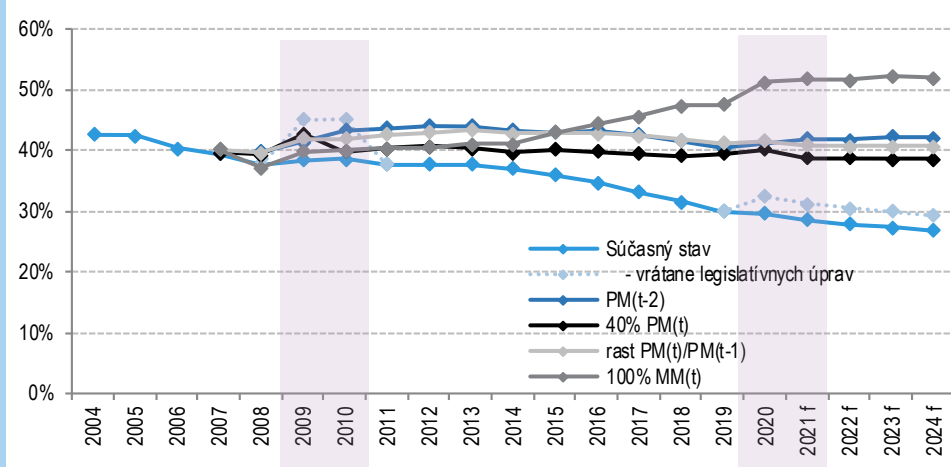
Rast priemernej mzdy – podobný návrh, ale v čase úpravy legislatívy vyžaduje presnú prognózu PM na dva roky, keďže ešte nie je známa hodnota ani za rok $t-1$. Kumuluje chyby z minulých prognóz do budúca, nakoľko tie nie sú v nasledujúcich rokoch kompenzované.

Minimálna mzda – Alternatívna indexácia cez minimálnu mzdu (MM) by zabránila zvyšovaniu daňového zaťaženia nízkopříjmových, ktorí boli zasiahnutí tichým zdanením najviac. Z dôvodu dlhodobého rastu minimálnej mzdy nad rámec rastu PM by však znižovala zaťaženie lepšie zarábajúcich. V minulosti⁹ by takéto nastavenie tlmilo skokové nárasty minimálnej mzdy, keďže by bolo spojené s výraznejším výpadkom podielovej dane z príjmu.

⁸ Parametre daňového systému na rok t by sa upravili podľa prognózovaných hodnôt z Makroekonomického výboru v septembri roku $t-1$. Podobný spôsob navrhuje IFP pri valorizácii minimálnej mzdy do budúca. <https://finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/blogy/3-zamrazte-minimalnu-mzdu-buduci-rok.html>

⁹ Dnes už je výška minimálnej mzdy de facto naviazaná na priemernú mzdu, pokiaľ nedôjde k dohode tripartity.

Graf A: Podiel NČZD na PM v prípade alternatívnej indexácie



zdroj: IFP

Príloha: Metodika kvantifikácie tichého zdanenia

Výpočet vychádza z analýzy mikrodát o hrubých ročných príjmoch zo zamestnania na úrovni jednotlivcov. Pre medziročné porovnania sa berú len osoby, ktoré mali príjem v oboch rokoch. S každou osobou uvažujeme ako s jednotlivcom, čo znamená, že kvantifikácia abstrahuje od vplyvu NČZD na manžela/ku a daňový bonus na dieťa. Pre každého zamestnanca sú následne vypočítané odvody zamestnanca a zamestnávateľa a daň z príjmu v aktuálnom roku (t) a predchádzajúcom roku ($t-1$). Pri výpočte sa predpokladá nezmenená legislatíva v porovnaní s rokom $t-1$. Odvody do II. dôchodkového piliera považujeme za súčasť povinných sociálnych odvodov zamestnávateľa. Napriek tomu, že v sociálnom poistení sa nevykonáva ročné zúčtovanie, výpočet SO sa robí na ročných, nie mesačných príjmoch. Obmedzením je aj to, že metodika nevie zachytiť vplyv zamestnaneckej prémie, ktorá ale od roku 2015 nie je uplatniteľná, keďže základ dane pri minimálnej mzde už prekročil výšku NČZD.

Odhadovaný fiškálny vplyv predstavuje rozdiel medzi skutočnou daňovo-odvodovou povinnosťou v roku t a povinnosťou v hypotetickom scenári, kedy sú parametre daňovo-odvodového systému z roku $t-1$ indexované rastom miezd z použitých mikrodát, nie rastom priemernej mzdy (PM) zisteným Štatistickým úradom SR. PM z mikrodát je takisto použitá pre výpočet zmien priemerného daňového klinu.

Rast sledovanej vzorky miezd býval výraznejší ako rast miezd v celom hospodárstve, keďže sledujeme len osoby pracujúce oba roky. Medziročné zmeny zamestnanosti zvyknú byť výraznejšie medzi nízkopříjmovými, čo v období poklesu nezamestnanosti znižuje PM v hospodárstve relatívne k tým, ktorí pracujú oba roky. Keďže sa medziročne mení aj tvar príjmovej distribúcie (Graf 5), pri výpočte zdanenia v roku t predpokladáme, že každému pracujúcemu narástli mzdy oproti roku $t-1$ rovnakým priemerným tempom.

Pri prognóze na ďalšie roky sa berú len osoby zamestnané v poslednom dostupnom roku a legislatívne nastavenie ostáva na horizonte prognózy nezmenené. Parametre systému a príjem jednotlivcov je indexovaný na základe prognózy Makroekonomického výboru z júna 2021 ohľadom výšky priemernej mzdy a životného minima.

Materiál prezentuje názory autora a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.