



Informácia o zmenách nad rámec Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025

Od vládneho schválenia Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 dňa 14. októbra 2022 došlo k viacerým aktualizáciám zákonov s vplyvom na verejné financie. Zároveň v rámci prebiehajúcej poslaneckej schôdze môžu pribudnúť ďalšie pozmeňovacie návrhy, ktoré budú zahrnuté v nasledujúcej prognóze Výboru. Nad rámec štatútu Výboru pre daňové prognózy by sme Vás už dnes chceli informovať o zmenách v dvoch oblastiach, ktoré považujeme za potrebné a užitočné pre aktuálnu ekonomickú diskusiu:

1. **schválenie a s tým spojené zhmotnenie zmien v rámci I. a II. piliera dôchodkového systému, na ktoré bola v návrhu rozpočtu vytvorená rezerva** – najmä zrušenie stropu na dôchodkový vek, rodičovský bonus a predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch.
2. **metodická aktualizácia vplyvov zo zmien v daňovom bonuse a prehľad možných noviel tzv. rodinného balíčka** – na základe výsledkov analýzy dostupných údajov z daňových priznaní za rok 2021, ktoré poukázali na nezanedbateľnú disproporciu v porovnaní s pôvodným odhadom založeným na simulácii z údajov výberového zisťovania o príjmoch obyvateľov.

1) Zmeny v I. a II. pilieri dôchodkového systému

NR SR schválila dňa 5. októbra 2022 zmeny v dôchodkovom systéme¹. Účinnosť opatrení je od januára 2023 s výnimkou sprísnenia podmienok pre predčasných starobných dôchodcov, ktoré začína platiť od novembra tohto roka. Na opatrenia v rámci úpravy I. piliera bola už v rozpočte pripravená rezerva na nové legislatívne návrhy vo výške 276 mil. eur v 2023, 339 mil. eur v 2024 a 405 mil. eur v 2025². Keďže rezerva nepočítala s vplyvom úspor z titulu dočasného zmrazenia sadzby odvodov do II. piliera, sumárny vplyv opatrení na deficit je nižší než zahrnutá výdavková rezerva v návrhu rozpočtu (Tabuľka 1). Prehľad prijatých opatrení je nasledovný³:

- **ruší sa strop na dôchodkový vek a obnovuje sa väzba dôchodkového veku na rast strednej dĺžky dožitia** – platí pre ročníky 1967 a mladšie (efektívny vplyv od roku 2031);
- **zavádza sa možnosť odchodu do predčasného starobného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch**, pričom osobám splňujúcim túto podmienku sa zmení krátenie dôchodku zo súčasných 0,5 % na 0,3 % za každých začatých 30 dní pred dovŕšením dôchodkového veku (týka sa aj spätne priznaných dôchodkov);
- **sprísňuje sa úroveň dôchodku**, ktorú musí žiadateľ o predčasný starobný dôchodok dosiahnuť, zo súčasných 1,2 na úroveň 1,6 násobku životného minima;
- **zavádza sa rodičovský bonus**, ktorý umožní deťom prispievať na dôchodok svojim rodičom z časti svojich odvodov vo výške 1,5 % vymeriavacieho základu na starobné poistenie pre každého rodiča (max. z úrovne 1,2 násobku priemernej mzdy spred dvoch rokov);
- **znižuje sa indexácia novopriznaných dôchodkov** – aktuálna dôchodková hodnota, ktorá vstupuje do výpočtu novopriznaného dôchodku, sa každoročne zvyšovala podľa rastu priemernej mzdy za 3. štvrtrok predošlého roku, podľa nového opatrenia sa aktuálna dôchodková hodnota zvýši len o 95 % tohto rastu;
- **dočasne sa zmrazí sadzba odvodov do druhého piliera** – príspevky do druhého piliera zostanú nasledujúce dva roky v aktuálnej výške 5,5 %, pričom v roku 2023 mali stúpnuť na 5,75 % a v roku 2024 na 6 %. Na základe novej legislatívy výšku 6 % dosiahnu až v roku 2027.

Tabuľka 1: Kvantifikácia vplyvov prijatých opatrení* (v mil. eur)

	2022	2023	2024	2025
Spolu vplyv na saldo**	0,2	231	247	381
<i>p.m. Rezerva v RVS na tento účel</i>	0	276	339	405

¹ Legislatívny proces tu: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8671>

² Viac v Návrhu rozpočtového plánu (napr. tabuľka č.12): https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financej-politiky/strategicke-materialy/navrh-rozpocetoveho-planu/dbp_2022_master_final.pdf

³ Nad rámec toho sú aktuálne predložené aj pozmeňovacie návrhy v NRSR nad rámec toho: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=1104>



Príjmy	0	-40	-96	-44
Odchod do dôchodku po 40 rokoch – SO, ZO, DPFO	0	9	11	12
Zmrazenie odvodov do II. piliera – Soc. poisťovňa***	0	-49	-107	-56
Výdavky (vplyv na Soc. poisťovňu)	0,2	271	343	424
Zrušenie stropu na dôchodkový vek	0	0	0	0
Odchod do dôchodku po 40 rokoch****	0	26	86	138
Sprísnenie podmienok pre predčasný starobný dôchodok	-0,1	-6	-16	-16
Rodičovský bonus	0,3	253	278	312
Nižšia indexácia novopriznaných dôchodkov	0	-2	-5	-10

Pozn.: (+) znamená zníženie príjmov a zvýšenie výdavkov (zhoršenie salda VF), (-) znamená zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov (zlepšenie salda VF)

*Kvantifikácia podľa zaslanej doložky MPSVaR na základe septembrovej makroprognózy (v legislatívnom procese bola predložená doložka podľa údajov z februárovej makroprognózy).

**Výdavkové položky zahŕňajú len vplyv na rozpočet Soc. poisťovne (prognózované položky). Vďaka sprísneniu podmienok pre predčasný starobný dôchodok dôjde tiež k úspore výdavkov zo ŠR na minimálnom dôchodku. Vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy sa bude oproti tabuľke líšiť v roku 2025 o -1 mil. eur.

***Zmrazenie odvodov do II. piliera prepočítané podľa IFP na základe vlastnej prognózy EAO podľa septembrovej daňovej prognózy. Odhad MPSVaR uvažuje s mierne vyššou úsporou na úrovni 57 mil. eur v roku 2023, 125 mil. eur v roku 2024 a 67 mil. eur v roku 2025.

****Zahŕňa aj prepočet už priznaných predčasných starobných dôchodkov.

2) Aktualizácia metodiky a vplyvu daňového bonusu a možné novelizácie

Na základe výsledkov analýzy aktuálne dostupných administratívnych údajov z daňových priznaní za rok 2021 sme pristúpili k aktualizácii vplyvov daňového bonusu z tzv. rodinného balíčka. Reálne údaje z daňových priznaní za predchádzajúci rok poukazujú na nezanedbateľnú disproporciu v distribúcii nárokov a fiškálnych nákladov daňového bonusu v porovnaní so simuláciou z údajov výberového zisťovania o príjmoch obyvateľov, ktoré pôvodne poslúžili pre kvantifikáciu vplyvov (viď Tabuľka 5). Pôvodný vplyv tak revidujeme nadol približne o 1/4 (Tabuľka 2). Vo vládou schválenom návrhu rozpočtu verejnej správy boli použité pôvodné vplyvy rodinnej politiky, ktoré budú pri najbližšom Výbore aktualizované.

Tabuľka 2: Vplyv metodických zmien vo výpočte daňového bonusu (v mil. eur)

	2022	2023	2024	2025
Pôvodný vplyv	141	546	500	483
Aktualizovaný vplyv na základe metodiky	115	418	384	372
Rozdiel z aktualizácie metodiky	-25	-128	-116	-111

V rámci diskusie v NRSR je aktuálne podaný návrh na dočasné zvýšenie daňového bonusu na deti do 18 rokov maximálne na sumu 140 eur mesačne počas rokov 2023 a 2024⁴. Táto zmena by sa premietla do vyšších nákladov štátu na daňový bonus vo výške cca. 330 mil. eur. Navýšenie je zdôvodnené návrhom na posun účinnosti zákona o voľnočasových aktivitách na rok 2025 a zároveň návrhom na dočasné zvýšenie prídavku na dieťa na 60 eur mesačne. Služby deťom sú uplatniteľné pre kohortu 5 až 18 ročných a prídavky na deti aj daňový bonus majú širšie uplatnenie (Tabuľka 3), z čoho plynie aj vyšší fiškálny vplyv.

Tabuľka 3: Parametre rodinnej politiky na mesačnej báze na roky 2023 a 2024

	Aktuálne platný stav	Novela
Daňový bonus		
- do 6 rokov	100 €	140 €
- do 15 rokov	100 €	140 €
- nad 15 rokov a do 18 rokov	50 €	140 €
- nad 18 rokov	50 €	50 €
Prídavky na dieťa		
- prídavok na nezaopatrené dieťa (0 - 25 rokov)	40 €	60 €
Služby deťom		
- kredit na dieťa (5-18 rokov)	60 €	0 €

⁴ Legislatívne platný stav predpokladal, že mesačný nárok na daňový bonus do 15 rokov je 100 eur, nad 15 rokov 50 eur. Nový návrh zavádza deliacu líniu podľa 18. roku – do 18 rokov sa uplatňuje dočasný nárok 140 eur a nad 18 rokov 50 eur. Oproti platnej legislatíve by sa jednalo o zvýšenie o 40 eur mesačne na dieťa (resp. 90 eur pre skupinu 15 až 18 ročných).

Celkové hodnotenie rodinnej politiky bude tiež predmetom ďalšieho Výboru, nakoľko v legislatívnom procese je viacero navzájom previazaných novelizácií s vplyvom na rodinnú politiku, ktoré ešte neprešli schvaľovaním v II. čítaní NRSR (Tabuľka 4).

Tabuľka 4: Porovnanie fiškálneho vplyvu zmien v rodinnej politike na roky 2023 a 2024 (mil. eur)

	2023			2024		
	Aktuálne platný vplyv	Novely *	Spolu vplyv po novelách	Aktuálne platný vplyv	Novely *	Spolu vplyv po novelách
Daňový bonus ⁵ (aktualizovaný)	418	331	749	384	339	723
Prídavky na deti	155	248	403	132	271	403
Služby deťom (60 eur)	444	-444	0	484	-484	0
SPOLU	1 017	135	1 152	1 000	126	1 126

* novela z. o financovaní voľného času dieťaťa (232/2022), o prídavku na dieťa (600/2003), o dani z príjmov (595/2003)

Ďalšou zmenou, ktorá bola schválená vládou a je aktuálne v parlamente v II. čítaní, je možnosť „doplatnenia“ daňového bonusu na úrovni rodiny. Pre nízkopříjmové rodiny vzniká možnosť zarátať v si daňovom priznaní aj príjem druhého z rodičov pri výpočte maximálnej sumy daňového bonusu. Vplyv tejto zmeny na úrovni rodiny je odhadovaný pod 10 mil. eur a je už súčasťou celkových odhadovaných nákladov na daňový bonus vo všetkých scenároch.

Porovnanie prístupov prognózy výšky daňového bonusu

A. Pôvodný prístup - EUROMOD

Fiškálne a distribučné vplyvy daňového bonusu na deti po zavedení tzv. rodinného balíčka, ktoré boli okrem iného aj súčasťou septembrovej prognózy Výboru pre daňové prognózy, pôvodne vychádzali z mikrosimulácii modelu EUROMOD⁶.

- Vstupné údaje pochádzajú z Výberového zisťovania o príjmoch a životných podmienkach domácností SILC 2020, ktoré obsahuje okrem iného ucelené informácie o príjmoch zo všetkých zdrojov, počte a veku nezaopatrených detí a rodinných väzbách.
- Model počíta sociálne a zdravotné odvody, daň z príjmov, vybrané dávky a celkový disponibilný príjem.
- Umožňuje simulovanie nových komplexných a navzájom previazaných politík a analýzu distributívnych vplyvov opatrení nie len na úrovni rodín ale aj domácností.
- Model je ročne aktualizovaný, a preto umožňuje rýchle a včasné odhady.

Nevýhody:

- Príjmové údaje vychádzajú z roku 2019. Nezachytávajú preto pokles zamestnanosti v nadväznosti na pandemickú krízu a môžu viesť k nadhodnoteniu odhadovaných vplyvov.
- Nedokonalá reprezentatívnosť vzorky a nesúlad čiastkových údajov Výberového zisťovania v porovnaní s administratívnymi databázami⁷:
 - Počet nezaopatrených detí a ich veková štruktúra
 - Objem a distribúcia príjmov (najmä v prípade SZČO)
 - Nedostatočné údaje pre presnú simuláciu niektorých politík a s tým spojené následné zjednodušené predpoklady
- Predpoklad, že 100 % osôb, ktorým vzniká nárok na podporu, tieto dávky reálne čerpá (100 % take-up)

⁵ Nejedná sa o čistý vplyv na samosprávy, ktoré vychádzajú z hotovostného účtovného zaznamenania.

⁶ EUROMOD je mikrosimulačný model dlhodobovo vyvíjaný a priebežne vylepšovaný Európskou komisiou v spolupráci s MF SR.

⁷ Nedostatky vstupnej databázy modelu a simulované výsledky sa pre zvýšenie reprezentatívnosti síce v modeli dodatočne kalibrujú, ale nie je ich možné úplne eliminovať.



B. Aktualizácia s využitím administratívnych databáz

Vplyv daňového bonusu na roky 2022-2025 sme nad rámec septembrovej prognózy dodatočne analyzovali aj na základe prepojenia viacerých administratívnych databáz, najmä daňových priznaní. Na rozdiel od modelového prístupu, kvantifikácia cez administratívne dáta umožňuje zachytiť reálnu mieru uplatnenia dávok resp. daňového bonusu.

- Údaje o príjmoch zamestnancov a SZČO pochádzajú z najnovších daňových priznaní fyzických osôb a hlásení za rok 2021, ktoré neboli k dispozícii pre septembrový výbor. Rodinné väzby a informácie o nezaopatrených deťoch boli vytvorené okrem iného pomocou Registra fyzických osôb a údajov o poberateľoch prídavku na dieťa.
- Obsahuje reprezentatívne údaje o príjmoch a výdavkoch.

Nevýhody:

- Časovo náročné čistenie a prepájanie viacerých databáz.
- Chýbajúce alebo potenciálne chybné administratívne údaje negarantujú presné zachytenie celej populácie.
- Rôznorodá a neskorá dostupnosť dát neumožňuje pravidelné aktualizácie.
- Nedokonale zachytené rodinné väzby⁸, ktorých vytvorenie z dostupných zdrojov si vyžaduje viacero zjednodušení a predpokladov.
- Posledné údaje z roku 2021 poznačené pandemiou. Nezachytávajú preto postupný nárast zamestnanosti a vedú tak k podhodnoteniu odhadovaných vplyvov.

Tabuľka 5: Porovnanie vstupných údajov

	EUROMOD	Administratívne dáta
Prídavok na dieťa (v tis.)		
Počet detí s nárokom	1 156	1 302 ⁹
Uplatnený počet detí	1 156	1 151
Uplatnený počet detí*mesiacov	13 573	13 280
Daňový bonus 2021 (v tis.)		
Počet detí pracujúcich rodičov s nárokom*	1 085	903
- z toho 0-6 rokov	374	263
- z toho 7-15 rokov	457	374
- z toho 16+ rokov	253	266
Uplatnený počet detí	1 085	938
Uplatnený počet detí*mesiacov	12 734	10 319
Daňový bonus 2023 (v tis.)		
Počet detí pracujúcich rodičov s nárokom	1 097	943
- z toho 0-6 rokov	379	281
- z toho 7-15 rokov	463	392
- z toho 16+ rokov	256	270
Uplatnený počet detí	1 097	943
Uplatnený počet detí*mesiacov	12 883	11 593
Agregátne príjmy (v mil. eur)		
Príjem zo zamestnania	28 227	28 130
Zisk SZČO	4 791	1 766
Čiastkový základ dane	26 739	26 287

*Nárok posudzovaný na celom roku. Daňový bonus vyplatený v priebehu roka sa už nevracia.

⁸ Plnohodnotné prepojenie údajov na úrovni domácnosti momentálne nie je možné a dostupné možnosti aproximácie sú nateraz málo reprezentatívne.

⁹ Suma nezaopatrených detí, na ktoré si rodičia uplatnili prídavok na dieťa a nezaopatrených detí, ktoré si plnia povinnú školskú dochádzku (do 16 r.) resp. ktoré sa sústavne pripravujú na povolanie štúdiom na strednej škole (do 18 r.) alebo vysokej škole II. stupňa dennej formy (do 25 r.), na ktoré nebol uplatnený prídavok na dieťa z objektívnych (napr. dieťa umiestnené v zariadení sociálnoprávnej ochrany) a subjektívnych dôvodov (nevedomé alebo vedomé rozhodnutie rodičov).



Oba prístupy v hodnotení fiškálnych a distribučných vplyvov sú statické, čiže nezohľadňujú prípadné zmeny správania sa v reakcii na zmenu podmienok (výrazné zvýšenie nárokov v tomto prípade)¹⁰.

- Vyššia motivácia zamestnať sa resp. pracovať na dlhší úväzok
- Vyššia miera uplatňovania
- Potenciálne vykazovanie falošných úväzkov s cieľom čerpania daňového bonusu
- Potenciálne poberanie daňového bonusu oboma rodičmi v rozpore so zákonom

V Bratislave, 2. novembra 2022

S pozdravom,

Mgr. Juraj Valachy, PhD.
riaditeľ
Inštitútu finančnej politiky MF SR

¹⁰ Postupom času - na základe analýzy administratívnych údajov v čase - bude ex-post možné zahrnúť do kvantifikácie aj zmeny správania.