

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**Fiskální a distribuční
dopady zrušení
zdaňování
superhrubé mzdy**

Úřad Národní rozpočtové rady

Fiskální a distribuční dopady zrušení zdaňování superhrubé mzdy

Informační studie

Úřad Národní rozpočtové rady

listopad 2020

Jan Pavel (jan.pavel@unrr.cz)

Lenka Lakotová (lenka.lakotova@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Úvod

Výnosy daně z příjmů fyzických osob tvoří významnou část příjmů státního rozpočtu a rozpočtů obcí a krajů. Úvahy o úpravě této daně se pravidelně objevují v odborných a politických debatách, přičemž jedním z velmi často diskutovaných témat je opuštění zdaňování tzv. superhrubé mzdy. Ve svém programovém prohlášení z června 2018 vláda uvedla, že hodlá tento institut zrušit s tím, že budou zavedeny dvě daňové sazby (19 a 23 %) a u osob samostatně výdělečně činných bude možné od jejich dílčího daňového základu odečíst tři čtvrtiny odvedeného pojistného.¹ V srpnu letošního roku však ze strany vládních činitelů přišel nový návrh na zrušení zdaňování superhrubé mzdy, který počítá se zachováním stávající sazby 15 %. Ta by byla doplněna druhou sazbou ve výši 23 %. V této podobě byl také zpracován pozměňovací návrh poslance Andreje Babiše k tzv. daňovému balíčku (sněmovní tisk 910). Takováto významná úprava zdanění příjmů fyzických osob by měla značné dopady na příjmovou stranu veřejných rozpočtů a míru progresivity českého daňového systému. Předložená studie přináší odhady fiskálních a distribučních dopadů navrhované změny.

1 Výchozí stav

Daň z příjmů fyzických osob je v českém daňovém systému přítomna od roku 1993 a je po právní stránce ošetřena zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Během doby své existence byl tento zákon mnohokrát novelizován, avšak základní konstrukce daně byla modifikována pouze částečně, zejména v oblasti přechodu z vybraných daňových odpočtů na slevy a opuštění klouzavé progresivní sazby (viz dále).

Základní konstrukční prvky daně jsou patrné z tabulky 1. Zdanitelný příjem poplatníka je rozdělen do pěti dílčích daňových základů, které se od sebe liší především možnostmi pro uplatnění daňově uznatelných nákladů. Fiskálně nejvýznamnější jsou první dva dílčí daňové základy, tedy příjmy ze závislé činnosti a příjmy ze samostatné činnosti. V případě dílčího daňového základu příjmy ze závislé činnosti došlo v rámci zavedení rovné daně v roce 2008 k jeho rozšíření, kdy do něj vstoupilo i pojistné placené zaměstnavatelem (zjednodušeně je dílčím daňovým základem tzv. superhrubá mzda). Zároveň tato reforma zredukovala počet daňových sazeb pouze na jednu ve výši 15 %. Významně též byly zvýšeny daňové slevy. V roce 2013 byl systém doplněn zavedením solidárního zvýšení daně, jež přineslo dodatečné zdanění aktivních příjmů (tedy příjmů ze závislé činnosti a ze samostatné činnosti) sazbou 7 %, pokud jejich výše překročí hodnotu maximálního vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení. Ačkoliv měla být tato úprava účinná pouze tři roky, pozdější novelizací zákona se stala trvalou součástí této daně.

Tabulka 1 Konstrukční prvky daně z příjmů fyzických osob

Dílčí daňový základ	
ze závislé činnosti	hrubá mzda + pojistné placené zaměstnavatelem
ze samostatné činnosti	příjmy – výdaje
z kapitálového majetku	příjmy
z nájmu	příjmy – výdaje
ostatní	příjmy – výdaje
Součet	celkový daňový základ
Uplatnění odpočtů	– odpočty
Daňový základ snížený o odpočty	upravený daňový základ
Aplikace sazby 15 %	daň před slevou
Výpočet solidárního zvýšení daně ve výši 7 % ze součtu aktivních příjmů, který je snížen o hodnotu maximálního vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení	solidární zvýšení daně
Součet	Daň před slevou
Uplatnění slev	– slevy na dani
Výpočet daňové povinnosti	Daň po slevách nebo daňový bonus

Zdroj: Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů; zjednodušeno

¹ Viz <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>.

2 Fiskální význam daně z příjmů fyzických osob

Daň z příjmů fyzických osob představuje významnou část příjmů veřejných rozpočtů. Z hlediska rozpočtového určení daní se její výnos dělí mezi státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků (ÚSC). Během posledních pěti let docházelo k poměrně vysokým nárůstům inkasa této daně a rostl též její význam jak na daňových, tak i celkových veřejných příjmech. Také podíl výnosu této daně na HDP narostl z 3,3 % HDP v roce 2015 na 4,3 % v roce 2019. Důvodem tohoto trendu byl zejména růst podílu náhrad zaměstnancům na HDP (z 39,6 % v roce 2015 na 43,4 % v roce 2019), příznivá pozice v hospodářském cyklu a také postupné samovolné zvyšování průměrného daňového zatížení v důsledku absence valorizace většiny slev. V mezinárodním srovnání je výnos tuzemské daně podprůměrný, neboť podíl výnosu daně z příjmů fyzických osob na HDP se v EU pohybuje kolem 8 %.² Nízký význam daně z příjmů fyzických osob je v České republice částečně kompenzován vysokými sazbami zákonného pojistného, kdy se jeho podíl na HDP v ČR pohybuje kolem 16 %³, zatímco průměr EU činí 13,3 %.

Tabulka 2 Fiskální význam daně z příjmů fyzických osob v letech 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Výnos (mld. Kč)	154,8	172,3	192,8	219,3	246,8
v tom					
<i>státní rozpočet</i>	103,1	113,0	128,6	146,5	164,5
<i>rozpočty ÚSC</i>	51,8	59,4	64,2	72,8	82,2
Výnos (% HDP)	3,3	3,6	3,8	4,1	4,3
Podíl na celkových příjmech (%)					
<i>státní rozpočet</i>	8,3	9,0	9,9	10,5	11,0
<i>rozpočty ÚSC</i>	11,7	13,4	13,6	13,7	14,0
Podíl na daňových příjmech (%)					
<i>státní rozpočet</i>	17,4	17,7	18,8	20,3	21,7
<i>rozpočty ÚSC</i>	23,8	24,6	24,5	25,4	26,5

Zdroj: Statistika vládního sektoru, ČSÚ. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

3 Podstata navrhované změny, metodický přístup a podkladová data

Navrhovaná úprava daně z příjmů fyzických osob spočívá v redukci dílčího daňového základu příjmy ze závislé činnosti na hodnotu hrubé mzdy, zrušení solidárního zvýšení daně a jeho nahrazení druhou sazbou daně ve výši 23 %, přičemž hranice mezi daňovými pásmy je stanovena na úroveň maximálního vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení.

K analýze fiskálních a distribučních dopadů navrhovaných změn v dani z příjmů fyzických osob využíváme model EUROMOD. Jedná se o daňově-dávkový mikrosimulační model pro země EU, který umožňuje analyzovat efekty daní a dávek na příjmy domácností a pracovní pobídky.⁴ EUROMOD je tvořen modely daňových a dávkových systémů za jednotlivé státy EU. Jedná se o velmi flexibilní, přehlednou a transparentní platformu, která dokáže zpracovat i velmi komplexní změny v daňově-dávkovém systému. K simulaci používá EUROMOD data Výběrového šetření Životní podmínky (EU-SILC). To provádí ČSÚ od roku 2005.⁵ Data obsahují reprezentativní údaje o příjmovém rozdělení jednotlivých typů domácností a dále údaje o způsobu, kvalitě a finanční náročnosti bydlení, vybavenosti domácností předměty dlouhodobého užívání a o pracovních, hmotných a zdravotních podmínkách

² Mezinárodní komparace výše daně z příjmů fyzických osob je částečně zkreslena tím, že v řadě zemí této dani podléhají i dávky důchodového pojištění.

³ Po očištění o vliv platby za státní pojištění 14,6 %.

⁴ Vývoj a správu modelu EUROMOD zajišťuje Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex ve spolupráci s národními týmy v jednotlivých členských státech EU. Rozšiřování a aktualizace modelu finančně podporuje Evropská unie v rámci programu EU pro zaměstnanost a sociální inovace – EaSI (2014-2020). Výsledky a jejich interpretace jsou však odpovědností autorů. Podrobnosti viz <https://www.euromod.ac.uk/>.

⁵ <https://www.czso.cz/csu/czso/zivotni-podminky-eu-silc-metodika>.

dospělých osob žijících v domácnostech. Jelikož se jedná o výběrové šetření, je výběrový soubor (8 701 domácností v roce 2017) vztažen k celkové populaci přepočítáním integrovanými vahami přidělenými k jednotlivým domácnostem, aby jejich struktura odpovídala demografické a sociální struktuře populace.

EUROMOD je možné využít pro vyhodnocení dopadů již zavedených politik, či plánovaných změn v daňovém nebo sociálním systému. Pomocí EUROMODu lze simulovat daně z příjmů (národní a lokální), sociální příspěvky (placené zaměstnanci, samostatně výdělečně činnými osobami a zaměstnavateli), rodinné dávky, dávky na bydlení, sociální pomoc a další dávky související s příjmy. Dalším výstupem jsou základní indexy chudoby, základní indexy nerovnosti (Giniho koeficient), či např. rozdělení domácností dle příjmů. Jelikož je daňový systém v rámci EUROMODu definován velmi podrobně, lze pomocí nastavení jednotlivých parametrů analyzovat zrušení zdaňování superhrubé mzdy v různých podobách, ve kterých by mohlo být schváleno.

V rámci provedené analýzy bylo nastavení daně z příjmů fyzických osob upraveno o navrhovanou změnu dílčího daňového základu příjmy ze závislé činnosti a zavedení klouzavě progresivní daňové sazby se dvěma pásmy. Výsledky modelu byly dále upraveny tak, aby byla zohledněna očekávaná situace na trhu práce v roce 2021.

4 Výsledky provedených simulací

4.1 Fiskální dopady

Navrhovaná úprava daně z příjmů fyzických osob by podle provedených simulací znamenala snížení celkových daňových příjmů v rozsahu cca 88 mld. Kč, z čehož by 58,1 mld. Kč připadlo na státní rozpočet, 7,8 mld. Kč na rozpočty krajské a 22,1 mld. Kč na rozpočty obecní. Pokud porovnáme tyto hodnoty s příjmy ze všech daní, pak by se v případě státního rozpočtu jednalo o propad o cca 7,7 %, u krajských rozpočtů by pokles činil 10,4 % a u obecních rozpočtů by byly celkové daňové příjmy nižší o 9,0 %.

Tabulka 3 Předpokládaný výpadek veřejných příjmů

	Státní rozpočet	Rozpočty krajů	Rozpočty obcí	Celkem
mld. Kč	58,1	7,8	22,1	88,0
% daňových příjmů roku 2019	7,7	10,4	9,0	

Zdroj: Výpočty ÚNRR.

Výpadek na příjmové straně veřejných rozpočtů by mohl být částečně kompenzován nárůstem výnosů daně z přidané hodnoty a selektivních spotřebních daní. Lze očekávat, že zvýšení disponibilních příjmů domácností se projeví v nárůstu spotřebních výdajů, a tedy i daňových základů výše uvedených daní. Rozsah dodatečných daňových příjmů je však závislý na sklonu ke spotřebě domácností. Pokud by byla zachována stávající úroveň průměrné míry úspor, pak lze dodatečný příjem z DPH a spotřebních daní odhadnout na přibližně 14 mld. Kč. Pokud by však domácnosti v reakci na očekávané zhoršení ekonomické situace začaly více šetřit, fiskální výnos by se snižoval.⁶ Dalším faktorem, který může ovlivnit dodatečný výnos DPH a spotřebních daní, je rozložení daňové úspory mezi domácnosti. Pokud by tato změna měla regresivní charakter (viz dále), lze očekávat snížení dodatečného daňového výnosu, neboť domácnosti ve vyšších příjmových skupinách zpravidla vykazují nižší sklon ke spotřebě.

Dodatečné daňové příjmy z DPH a spotřebních daní by se však nerozdělily mezi státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí ve stejném poměru jako výpadek daně z příjmů fyzických osob. Důvodem je, že zatímco DPH je daní sdílenou, a tedy plynoucí jak do státního rozpočtu, tak i obcím a krajům, selektivní spotřební daně jsou pouze příjmem rozpočtu státního.⁷

⁶ Ochotu domácností dodatečný příjem utratit může dále snižovat očekávané zpřísnění daňové politiky ve střednědobém horizontu vyplývající z nemožnosti udržet takto významné snížení daňové zátěže při stávající podobě fiskální pravidel v EU a ČR. Toto očekávání navíc podporuje i avizovaná dočasnost navrhované změny (dva roky).

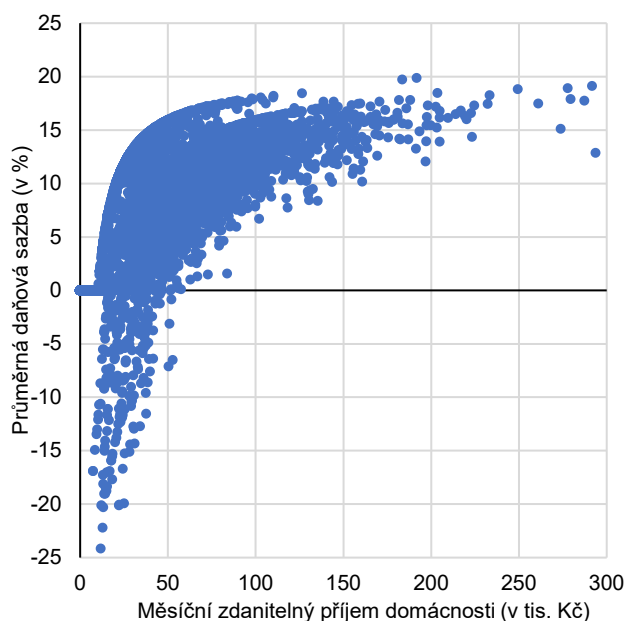
⁷ Pro přesnost je nutné uvést, že část výnosu spotřební daně z minerálních olejů je příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.

4.2 Dopady na distribuci příjmů a míru nerovnosti

Navrhovaná úprava snižuje průměrnou míru zdanění u všech domácností, které mají příjmy podléhající dani; míra snížení se však liší podle výše příjmů a velikosti a složení domácnosti. Grafy 1 a 2 zachycují odhadované průměrné daňové sazby⁸ domácností evidovaných ve výběrovém šetření Životní podmínky při stávající podobě daně a po její modifikaci.⁹ Domácnosti jsou seřazeny podle výše jejich měsíčního zdanitelného příjmu.

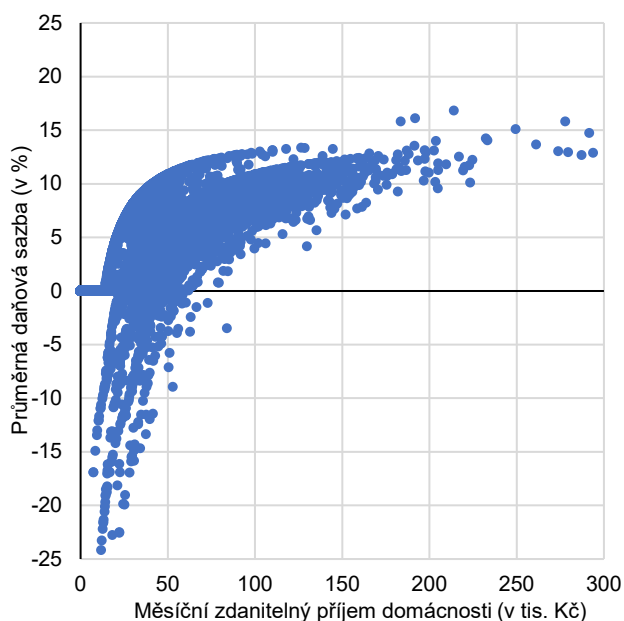
Z grafů je patrné, že navrhovaná úprava snižuje průměrnou daňovou sazbu většině domácností. Existují však i takové domácnosti, u kterých se pokles daňové zátěže neprojevuje. Jedná se především o domácnosti, které již při současném nastavení daně žádnou daň neplatí (a vykazují tedy nulovou průměrnou daňovou sazbu), a to z důvodu uplatněných odpočtů a slev.

Graf 1 Průměrné daňové sazby při stávající podobě daně z příjmů fyzických osob



Zdroj: Výpočty ÚNRR.

Graf 2 Průměrné daňové sazby po navrhované úpravě daně z příjmů fyzických osob

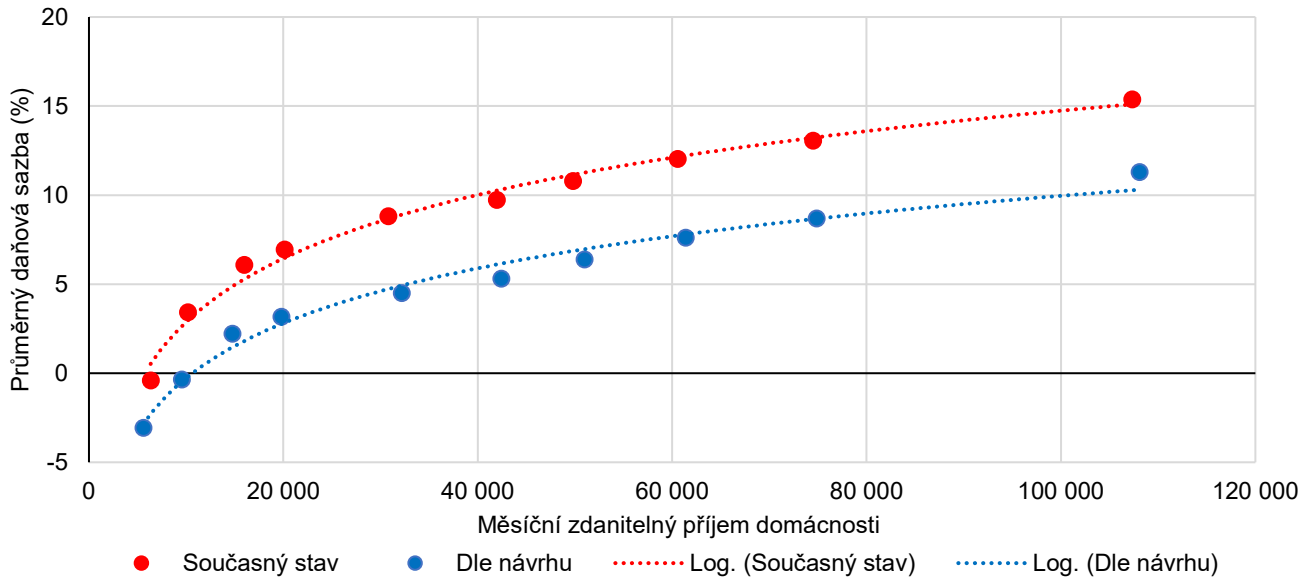


Zdroj: Výpočty ÚNRR.

Graf 3 zjednodušeně zachycuje posun v míře průměrného zdanění. Body zachycují průměrné daňové sazby v jednotlivých příjmových decilech vypočtených na základě distribuce disponibilních příjmů. Tyto body jsou následně proloženy logaritmickou křivkou. Z grafu je patrný celkový pokles průměrných efektivních daňových sazeb. V případě prvních dvou decilů nabývají po případné úpravě tyto sazby záporných hodnot, což je důsledkem existence daňových bonusů.

⁸ Průměrná daňová sazba je vypočtena jako podíl daňové povinnosti a základu daně všech členů domácnosti.

⁹ Rozptyl hodnot průměrné daňové sazby je u domácností se stejnými zdanitelnými příjmy způsoben jednak odlišnostmi v počtu a struktuře členů domácnosti (zejména počty dětí) a také různými daňovými odpočty.

Graf 3 Průměrná daňová sazba při různých úrovních měsíčních zdanitelných příjmů domácností

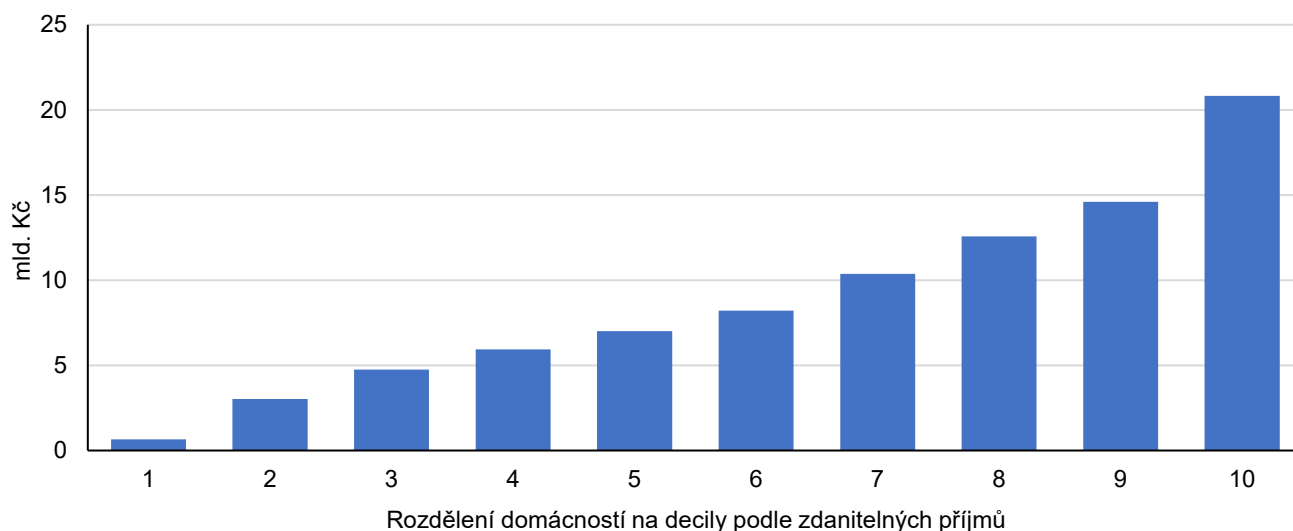
Zdroj: Výpočty ÚNRR.

Z výše prezentovaných grafů jednoznačně vyplývá, že navrhovaná úprava daně z příjmů fyzických osob by měla regresivní dopady, tzn. došlo by k relativně vyššímu nárůstu čistých příjmů u vysokopříjmových domácností ve srovnání s domácnostmi nízkopříjmovými. Pokles průměrné daňové sazby u domácností s nejnižšími příjmy by se v průměru pohyboval kolem 2,6 p. b., zatímco u domácností s měsíčním příjmem nad 30 tis. Kč by to bylo 4,4 p.b. Důsledkem by byl mimo jiné i růst Giniho koeficientu¹⁰ vypočteného z dat čistých disponibilních příjmů, který by se zvýšil z hodnoty 0,2314 na 0,2384.

Regresivnost navrhovaného řešení ještě více vynikne při rozdělení očekávaného fiskálního výpadku mezi domácnosti seřazené do decilů podle měsíčního zdanitelného příjmu. Pro zpřehlednění jsme zahrnuli pouze domácnosti, u kterých měsíční zdanitelný příjem dosáhl alespoň hodnoty 3 000 Kč. Z grafů 4 a 5 je zřejmé, že daňová úspora roste směrem k vysokopříjmovým domácnostem, kdy by například u 10 % domácností s nejnižšími příjmy průměrná měsíční daňová úspora dosáhla 180 Kč, zatímco u 10 % domácností s nejvyššími příjmy by činila 5 600 Kč.

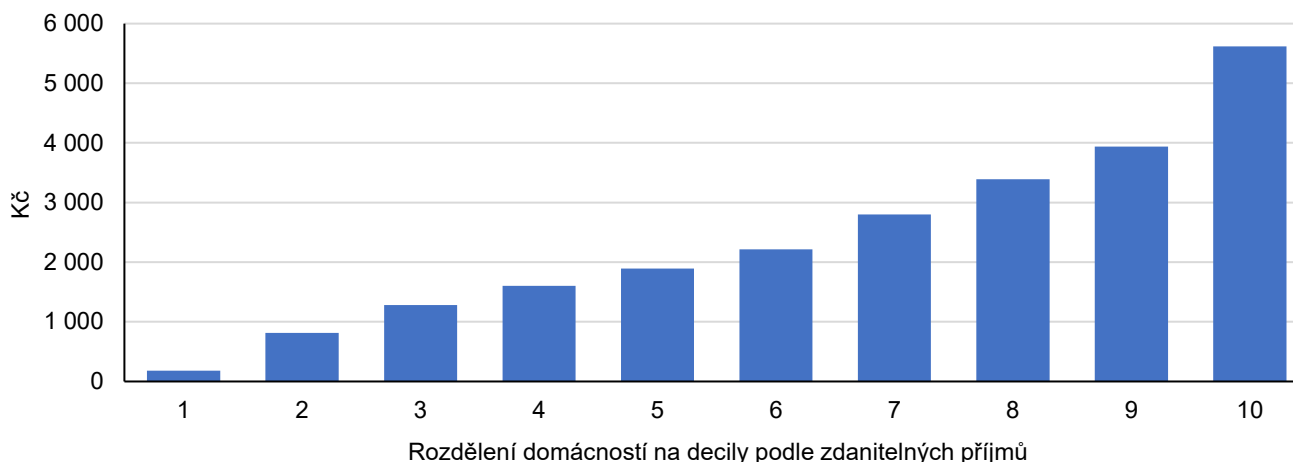
¹⁰ Giniho koeficient je standardně používaným ukazatelem míry příjmové nerovnosti. Jeho hodnota se pohybuje v intervalu 0 (absolutní rovnost) a 1 (absolutní nerovnost). Pokud tedy jeho hodnota roste, dochází k prohlubování nerovnosti.

Graf 4 Rozložení daňové úspory mezi domácnosti seřazené podle výše měsíčních zdanitelných příjmů



Zdroj: Výpočty ÚNRR.

Graf 5 Průměrná měsíční daňová úspora domácností seřazených podle výše měsíčních zdanitelných příjmů



Zdroj: Výpočty ÚNRR.

Závěr

Zvažovaný návrh na zúžení dílčího daňového základu příjmy ze závislé činnosti spojený se zachováním stávající sazby 15 % a doplněný druhým daňovým pásmem se sazbou 23 % by měl velmi významné fiskální a distribuční dopady. Na základě výše prezentované analýzy lze shrnout:

- Očekávaný výpadek příjmů daně z příjmů fyzických osob by dosáhl až 88 mld. Kč, z čehož by dvě třetiny připadaly na státní rozpočet a zbytek na rozpočty obcí a krajů. Pokud by nedošlo ke kompenzaci zvýšením jiných daní, nebo redukcí výdajů, znamenalo by to od roku 2021 (po započtení očekávaného dodatečného výnosu DPH a selektivních spotřebních daní) zhoršení strukturálního salda hospodaření veřejných rozpočtů o cca 1,3 % HDP.¹¹
- Navrhovaná úprava by snížila progresivitu daně z příjmů a zvýšila nerovnost čistých disponibilních příjmů. Giniho koeficient by se zvýšil z hodnoty 0,2314 na 0,2384.

¹¹ Vzhledem k tomu, že aktuální návrh státního rozpočtu na rok 2021 již zcela vyčerpává limit strukturálního salda stanovený zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, není takového snížení daní bez redukce jiných výdajů či nárustu příjmů možné. V rámci pozměňovacího návrhu poslance Andreje Babiše je na tento fakt reagováno návrhem dalšího rozvolnění zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

- Regresivita by se projevila i v rozložení daňové úspory mezi jednotlivé domácnosti. V případě domácností s nízkými příjmy by se průměrná měsíční daňová úspora pohybovala kolem 180 Kč, zatímco u 10 % domácností s nejvyššími příjmy by to bylo 5 600 Kč. Také pokles průměrné daňové sazby by byl u domácností s vyššími příjmy vyšší než u domácností s nízkými příjmy.
- Rozsah dodatečných daňových příjmů vyplývajících z vyšších spotřebních výdajů domácností lze odhadovat na 14 mld. Kč (0,24 % HDP). Pravděpodobně však bude nižší, neboť daňová úspora se soustřeďuje na domácnosti s vyššími příjmy, které vykazují vyšší mezní sklon k úsporám.