

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**Mezinárodní komparace
výše veřejných výdajů
na důchodový systém**

Úřad Národní rozpočtové rady

Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

prosinec 2019

Michal Hlaváček (michal.hlavacek@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.unrr.cz

Úvod

V rámci probíhající diskuse o změnách penzijního systému je možné setkat se s tvrzením, že Česká republika vydává ve srovnání s ostatními členskými státy EU z veřejných rozpočtů na tuto oblast podprůměrný objem veřejných prostředků, z čehož bývá obvykle dovozováno, že problém s udržitelností českého důchodového systému není v mezinárodním pohledu zásadní.¹ Toto tvrzení vychází například z dat Eurostatu, podle nichž dosáhl v EU průměrný podíl výdajů na HDP na důchody v roce 2017 9,2 %, zatímco v České republice to bylo pouze 6,8 %. Jednoduché porovnání výdajů na důchody je však silně zkreslené, neboť jednotlivé státy se liší v řadě parametrů, jež objem veřejných výdajů na důchody ovlivňují. Jedná se zejména o to, zda penze podléhají zdanění, o demografickou strukturu obyvatelstva, náhradový poměr i důchodovou strukturu HDP. Výše podílu penzijních výdajů na HDP se tak odvíjí i od celé řady faktorů, které nejsou zcela ovlivnitelné politickým rozhodnutím. Tato informační studie analyzuje vliv těchto faktorů na objem veřejných výdajů na důchody² a objasňuje důvody relativně nižších výdajů na penze v České republice ve srovnání s ostatními zeměmi EU. Analýza ukazuje, že pokud vezmeme v potaz relevantní faktory ovlivňující výši důchodů, pohybuje se Česká republika na průměru EU.

a) Zdanění penzí

Je jen velmi málo evropských zemí, které z vyplácených penzí nevybírají žádné daně ani sociální pojištění. V tabulce 1 je shrnuto, které země zdaňují penzijní dávky, a ve kterých zemích je z penzijních dávek placeno zákonné pojištění. Z tabulky je zřejmé, že zatímco pojištění se v mnoha zemích z penze neodečítá, zdanění penzí je ve většině evropských zemí běžnou praxí. Mezi země, které penzijní dávky nezdaňují ani z nich nevybírají pojištění, se kromě České republiky řadí také Bulharsko, Maďarsko, Litva a Slovensko. Země, které penze zdaňují, mají při podobné výši čistých důchodů na straně jedné vyšší veřejné výdaje, avšak na straně druhé díky němu rostou i veřejné příjmy. Výdaje na důchody je tak pro účely mezinárodního srovnání nutné o zdanění penzí očistit.

Tabulka 1 Daně a sociální pojištění z penzí

Země	Zdanění	Zákonné pojištění	Země	Zdanění	Zákonné pojištění
Belgie	ANO	ANO	Německo	ANO	ANO
Bulharsko	NE	NE	Nizozemsko	ANO	ANO
Česká republika	NE	NE	Norsko	ANO	ANO
Dánsko	ANO	NE	Polsko	ANO	ANO
Estonsko	ANO	NE	Portugalsko	ANO	NE
Finsko	ANO	ANO	Rakousko	ANO	ANO
Chorvatsko	ANO	ANO	Rumunsko	ANO	NE
Irsko	ANO	NE	Řecko	ANO	ANO
Kypr	ANO	NE	Slovensko	NE	NE
Lichtenštejnsko	ANO	NE	Slovinsko	ANO	NE
Litva	NE	NE	Španělsko	ANO	NE
Lotyšsko	ANO	NE	Švédsko	ANO	NE
Lucembursko	ANO	ANO	Švýcarsko	ANO	NE
Maďarsko	NE	NE	Velká Británie	ANO	NE
Malta	ANO	NE			

¹ Viz například tisková zpráva MPSV „Komise pro spravedlivé důchody se zabývala problematikou příjmů a výdajů v příštích desetiletích“ z 11. 10. 2019: „Ve srovnání s ostatními státy EU dává ČR na důchody osmý nejnižší podíl HDP. Země jako Rakousko, Francie, Portugalsko a Itálie vydávají na důchody o 6 p. b. HDP více. Přitom jsou tyto země schopné se s vyššími výdaji vypořádat a nalézt dostatečné zdroje na jejich pokrytí a současně udržovat stabilitu veřejných financí.“

² V této studii se věnujeme výhradně veřejným výdajům na penze vyplácených přímo veřejným sektorem. Nevěnujeme se výši veřejných výdajů a ušlých příjmů souvisejících s podporou fondového financování penzí, jako je například přímá státní podpora důchodového spoření či možnost dodatečných daňových odpočtů za příspěvky do fondového systému. Důvodem je velká variabilita přístupů jednotlivých zemí, nedostatečně podrobné datové zdroje, a tedy praktická nemožnost srovnat tento typ veřejných výdajů souvisejících s důchodovým systémem. Z podobných důvodů se studie rovněž zabývá pouze mezinárodním srovnáním starobních důchodů a neřeší tak důchody invalidní, sirotčí ani pozůstalostní.

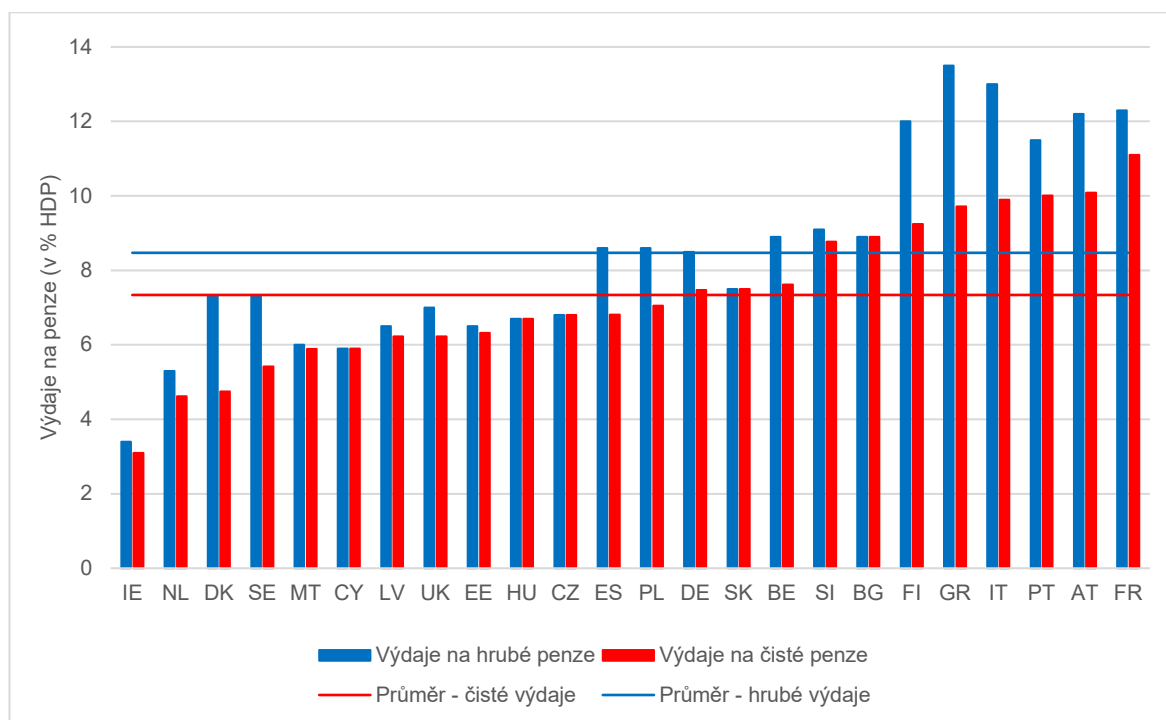
Zdroj: ÚNRR dle MISSOC

Očišťování výdajů na penze o vliv zdanění nicméně není jednoduchou záležitostí. Konstrukce daně z příjmů fyzických osob zpravidla neumožňuje oddělit výnos daně ze zdanění důchodů od zdanění ostatních výnosů (například výnosy z práce, podnikání či pronájmu nemovitostí). Proto je pro tento účel nutné na základě znalostí daňového a pojistného systému v každé zemi odhadnout efektivní míru zdanění důchodů. S využitím mikrosimulačního modelu takto postupuje i OECD (2019)³, která se o vyčíslení čistých výdajů na penze rovněž pokouší.

V rámci této studie jsme přistoupili k očištění výdajů o vliv zdanění modelováním míry zdanění průměrného důchodu v každé zemi. Výše tohoto důchodu byla dopočtena z dat o celkových výdajích na důchody a o počtu příjemců. Stanovení daňové a pojistné povinnosti připadající na průměrný důchod bylo provedeno aplikací příslušných právních předpisů. Vypočtená efektivní daňová sazba z průměrného důchodu byla následně aplikována na celkové výdaje na důchody a dopočteny tak byly „čisté“ výdaje.⁴

Z grafu 1, který obsahuje jak údaje o hrubých, tak i o čistých výdajích na penze, je zřejmé, jak velké zkresení zdaňování přináší. Například v roce 2017 v Německu tvořily hrubé výdaje na penze 8,5 % HDP a v České republice pouze 6,8 % HDP. Pokud však německý údaj očištíme o zdanění, klesne na 7,5 % HDP. Dalším příkladem může být Švédsko, kde byly hrubé výdaje na penze v roce 2017 rovny 7,3 % HDP, avšak po zohlednění vlivu zdanění tento ukazatel klesne na 5,4 % HDP, tedy pod úroveň ČR. Podobně lze nalézt rozdíly mezi hrubými a čistými výdaji na penze ve všech státech, které zdaňují penzijní dávky. Srovnávání hrubých výdajů na penze mezi státy EU je tedy v důsledku zdanění zavádějící. Při porovnání čistých výdajů na penze je přitom údaj za Českou republiku mnohem blíže průměru EU (rozdíl 0,5 p.b. HDP oproti 1,7 p.b. rozdílu pro výdaje na hrubé penze).

Graf 1 Srovnání hrubých a čistých výdajů na penze (2017)



Zdroj: ÚNRR dle dat EUROSTAT – COFOG (2019), MISSOC, EUROMOD – Country Reports (2015–2018)

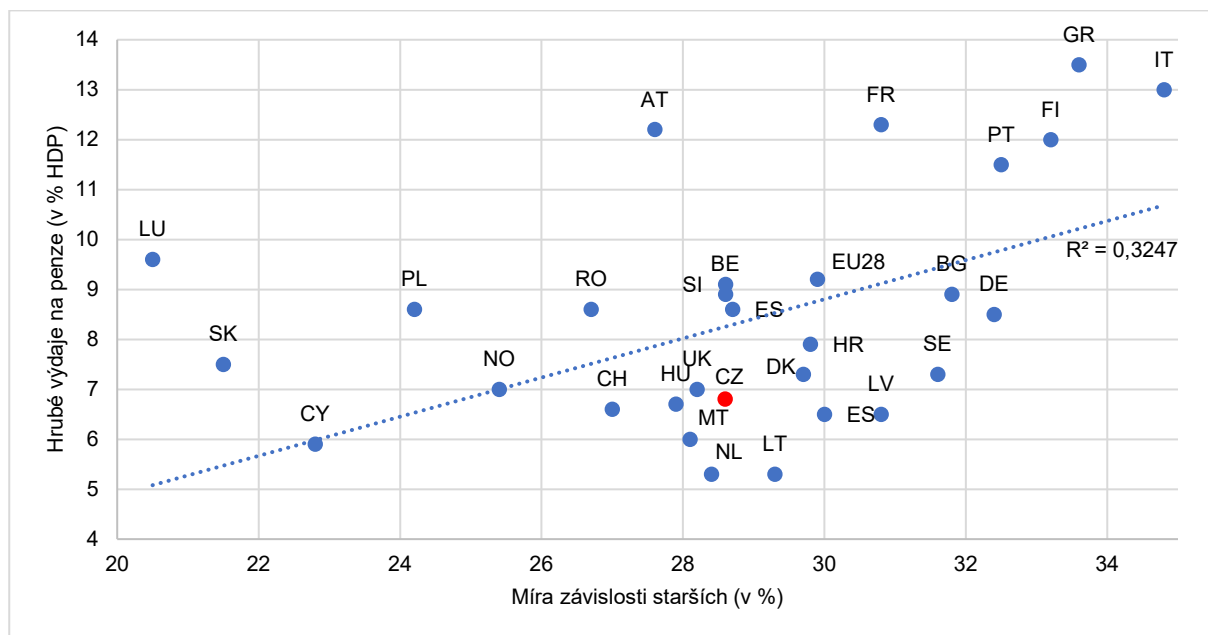
³ OECD (2019): OECD Pensions at a Glance, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363

⁴ Námí zvolený způsob očištění hrubých penzí o vliv zdanění má samozřejmě řadu omezení, která vyplývají z toho, že nejsou dostupné údaje o distribuci penzí pro všechny země v analýze. V našem očištění tak implicitně předpokládáme normální rozdělení penzí podle jejich výše a to, že míra daňové progresivity je ve vztahu k výši důchodu konstantní. Jsme si vědomi omezení těchto předpokladů a toho, že se jedná pouze o poměrně hrubý odhad.

b) Demografická struktura

Podíl výdajů na penze na HDP do značné míry závisí na demografické struktuře v jednotlivých zemích. V zemích, které v porovnání s Českou republikou již postoupily do pokročilejších fází stárnutí obyvatelstva, je vyšší podíl počtu starobních důchodců na celkové populaci a vyšší výdaje na penze v poměru k HDP jsou u nich proto očekávatelné. Z grafu 2 je zřejmé, že se výdaje na penze skutečně do značné míry odvíjejí od míry závislosti starších. Ta je v této studii definovaná jako podíl počtu osob ve věku 65+ na počtu osob ve věku 15-64 let. Nižší výdaje České republiky na penze v porovnání s celou řadou starých členských zemí EU (např. Německo, Itálie atd.) jsou částečně způsobeny tím, že Česko má v průměru mladší populaci. Lze očekávat, že až v nadcházejících letech bude populace v České republice relativně vůči ostatním zemím stárnout⁵, budou růst i výdaje na penze.

Graf 2 Hrubé výdaje na penze a míra závislosti starších (2017)



Zdroj: ÚNRR dle dat EUROSTAT, EUROSTAT – COFOG (2019)

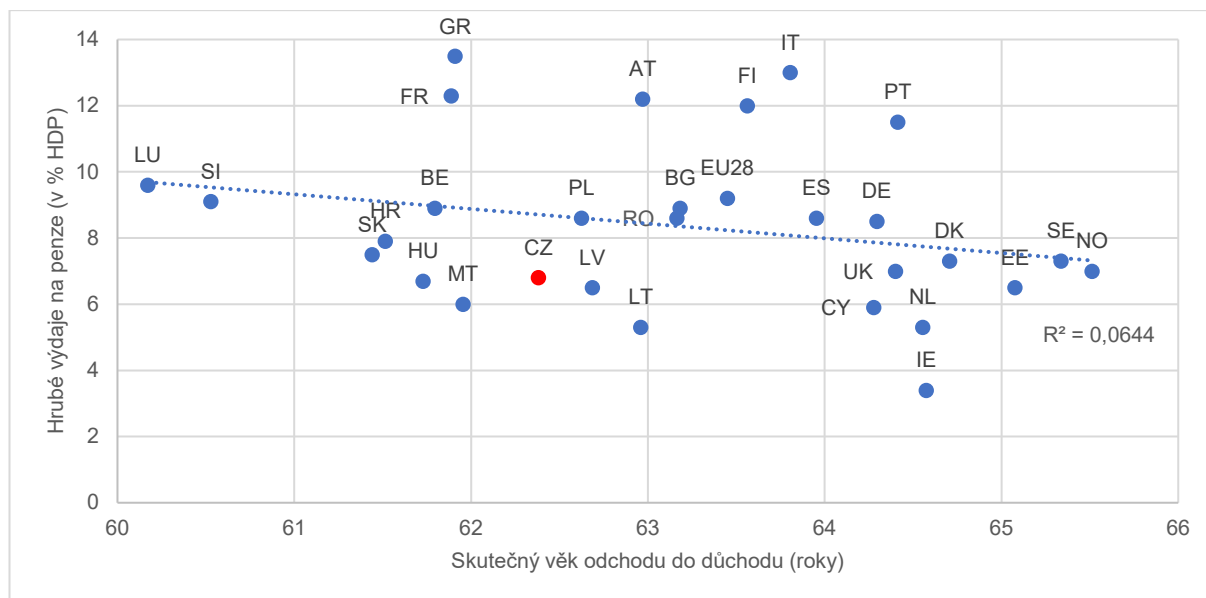
c) Věk odchodu do důchodu

Na výši výdajů na penze by měl mít vliv také věk, ve kterém osoby odcházejí do důchodu. Čím nižší je totiž důchodový věk, tím je při dané demografické struktuře vyšší počet osob pobírajících penzijní dávky. Zároveň tyto osoby pobírají penze po delší dobu. S nižším důchodovým věkem by tedy měly být náklady na penze vyšší. Tento vztah je vidět na grafu 3, kde je prezentována vazba mezi skutečným důchodovým věkem⁶ a výdaji na penze. I když existuje negativní vazba mezi důchodovým věkem a hrubými neočištěnými výdaji na penze, je v porovnání s ostatními vlivy velmi slabá. Důvodem může být to, že napříč zeměmi existuje vazba mezi výší důchodového věku a strukturou populace. Obvykle tak bývá vyšší důchodový věk aplikován v zemích s vyšším očekávaným dožitím, a tedy i s vyšší mírou závislosti starších. V mezinárodním srovnání tak může vliv demografické struktury populace převážit vliv věku odchodu do důchodu.

⁵ Viz ÚNRR (2019): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí červen 2019, či ČSÚ (2018): Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100.

⁶ Skutečný – efektivní věk odchodu do důchodu je věk, ve kterém osoby ve skutečnosti odcházejí do důchodu, tedy nikoliv pouze zákonem stanovený důchodový věk, protože ve skutečnosti mohou osoby odcházet do důchodů předčasně či odchod do důchodu naopak odložit.

Graf 3 Hrubé výdaje na penze a efektivní věk odchodu do penze (2017)

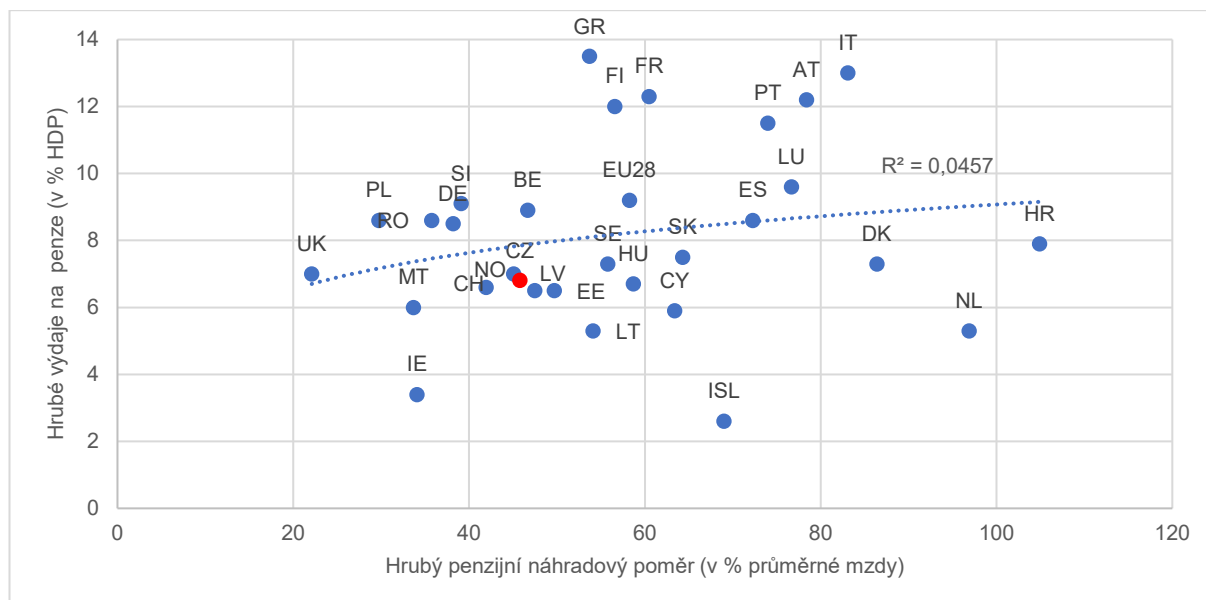


Zdroj: ÚNRR dle dat EUROSTAT – COFOG (2019), The 2018 Ageing Report

d) Náhradový poměr

Výši veřejných výdajů na penze může při daném počtu osob v důchodovém věku ovlivňovat i relativní štedrost vyměřených důchodů, kterou lze vyjádřit hrubým náhradovým poměrem.⁷ Nicméně graf 4, který zachycuje vztah mezi těmito dvěma ukazateli, žádnou významnější vazbu nenaznačuje.

Graf 4 Hrubé výdaje na penze a hrubý penzijní náhradový poměr (2017)



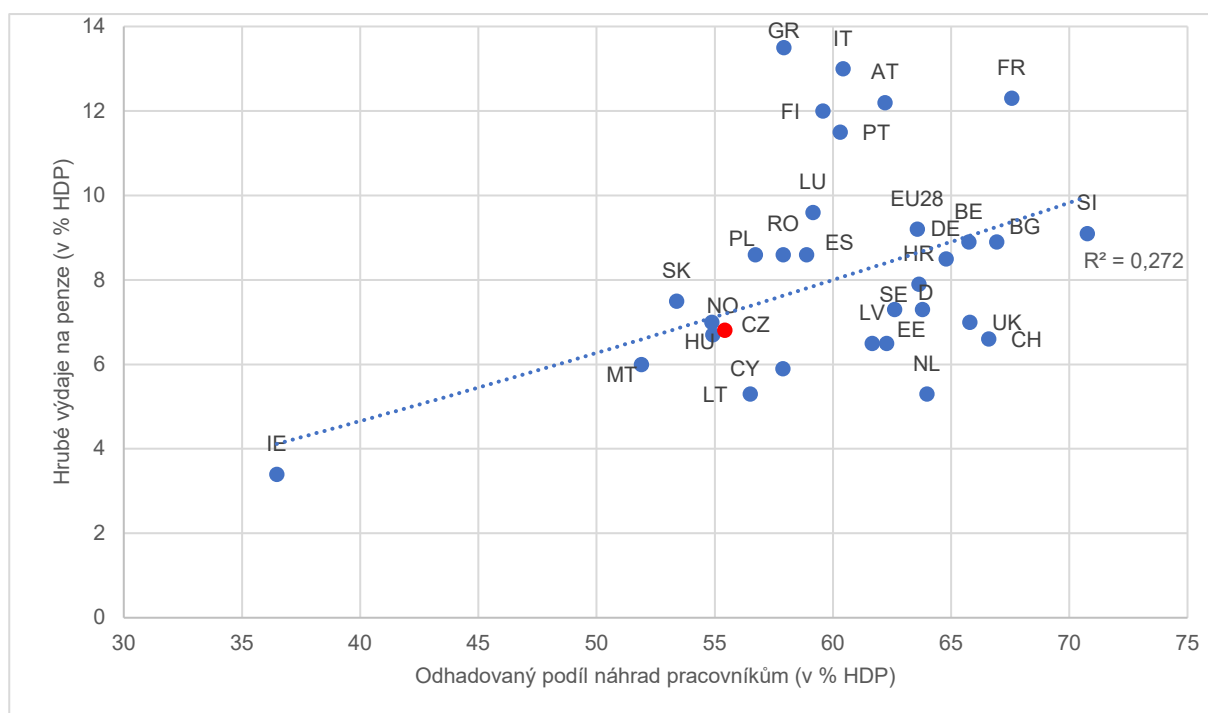
Zdroj: ÚNRR dle dat EUROSTAT – COFOG (2019), OECD (2019)

⁷ Hrubý penzijní náhradový poměr je definován jako poměr hrubého důchodu vzhledem k hrubému výdělku před odchodem do důchodu (ten byl zvolen na úrovni průměrné mzdy).

e) Náhrady pracovníkům

Výdaje na důchodový systém může ovlivňovat i důchodová struktura HDP, zejména pak podíl náhrad pracovníkům.⁸ Mzdy zaměstnanců a smíšený důchod podnikatelů tvoří totiž základní bázi, ze které se vybírá pojistné a ze které se zároveň odvozují výše vyplácených dávek. Pokud je tedy podíl náhrad pracovníkům na HDP vyšší, měl by být vyšší i podíl výdajů na penze.⁹ Výše uvedený vztah je zachycen v grafu 5, kde se však ukazuje, že tato vazba není příliš silná. Vztah je přitom ovlivněn jedním odlehlým pozorováním (Irsko), které vykazuje výrazně nižší podíl náhrad pracovníkům na HDP.

Graf 5 Hrubé výdaje na penze (2017) a odhadovaný podíl náhrad pracovníkům (2018)



Zdroj: ÚNRR dle dat EUROSTAT – COFOG (2019), OECD (2019)

Srovnatelné výdaje na penze v zemích EU

Z výše uvedených srovnání je patrné, že mezinárodní komparace hrubých výdajů na penze je zavádějící a není tak možné z ní usuzovat na podfinancovanost penzijního systému v České republice ve srovnání s jinými zeměmi. Srovnatelné údaje je možné získat pouze tak, že budeme simulovat výši výdajů na důchody v jednotlivých zemích EU za předpokladu, že by se v nich penze nezdaňovaly, měly by stejnou demografickou strukturu, stejnou míru náhradového poměru a totožný podíl náhrad pracovníkům na HDP. S využitím průřezové regrese jsme provedli kvantifikaci vlivu všech výše uvedených faktorů a následně vypočítali hodnoty pro jednotlivé země EU.

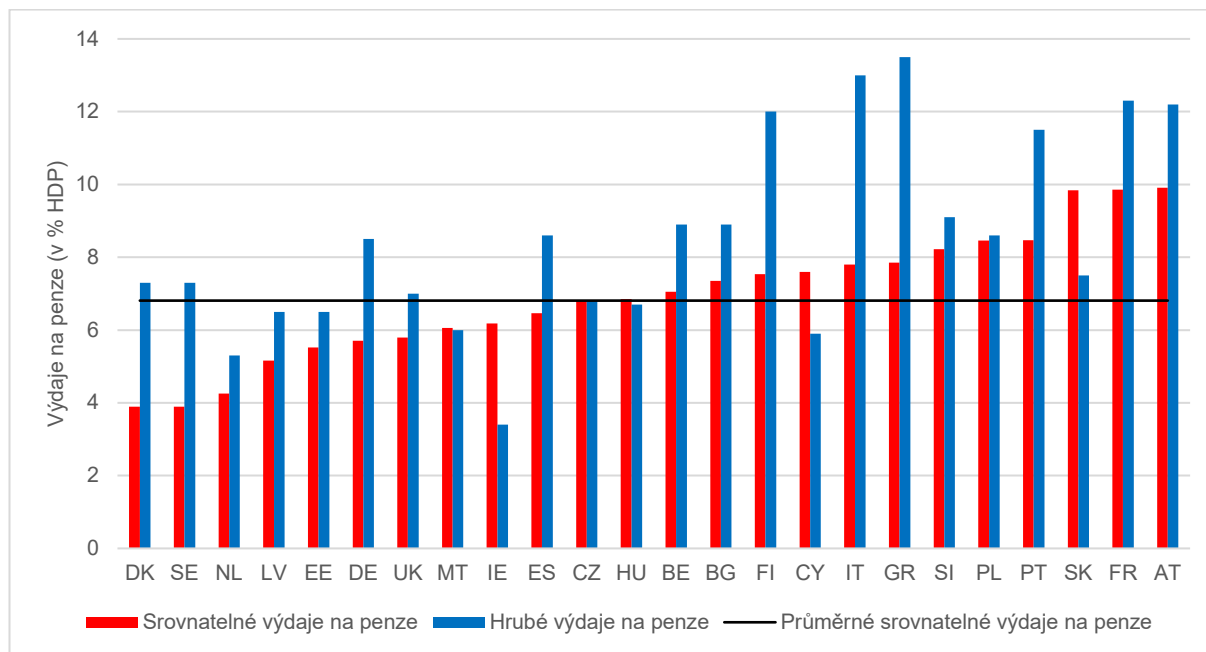
Výsledky jsou prezentovány v grafu 6, ve kterém je srovnána celková výše hrubých výdajů na penze a výdajů na penze očištěných o výše uvedené vlivy. Pro velkou část zemí, které vykazovaly oproti ČR vyšší hrubé výdaje na penze, došlo po očištění především o vliv zdanění a demografické struktury k poklesu srovnatelných výdajů na penze. K nárůstu došlo pouze pro Maltu, Irsko, Maďarsko, Kypr a Slovensko. Z grafu 6 je zřejmé, že po očištění o vliv stárnutí populace, zdanění a podílu náhrad pracovníkům na HDP, je výše výdajů na penze v ČR vůči ostatním státům EU průměrná a nijak nevybočuje. U zemí jako je Francie, Portugalsko, Rakousko a Itálie, které jsou někdy zmiňovány jako příklad zemí s výrazně vyššími hrubými výdaji na penze oproti České republice, jsou tyto vyšší výdaje z velké části vysvětlitelné právě zdaněním penzí, starší populací a vyšším podílem náhrad

⁸ Náhrady pracovníkům jsou odvozeny z národních účtů. Vycházíme z členění HDP na náhrady zaměstnanců („mzdy zaměstnanců“ M_Z), hrubý provozní přebytek („zisky firem“ Z_F) a smíšený důchod („kombinace zisku podnikatele s hypotetickou mzdou, kterou by vyplácel sám sobě“ Z_P+M_P). Smíšený důchod podnikatelů, rozdělíme tak, aby platilo $(M_Z+M_P)/(Z_F+Z_P)=M_Z/Z_F$.

⁹ S postupným nárůstem podílu náhrad pracovníkům na HDP v ČR se přitom počítá i v dlouhodobé projekci ÚNRR. Viz ÚNRR (2019): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí červen 2019.

pracovníkům na HDP. Po očištění o tyto vlivy se rozdíl mezi podílem výdajů na penze na HDP mezi výše uvedenými zeměmi a Českou republikou snížil z průměrných 5,2 p.b. na 2,6 p.b., tedy na polovinu. Některé země, které vykazovaly oproti České republice vyšší hrubé výdaje na penze, dokonce po očištění vykazují nižší podíl výdajů na penze, než Česká republika – viz například Švédsko, Dánsko, Německo, či Velká Británie.

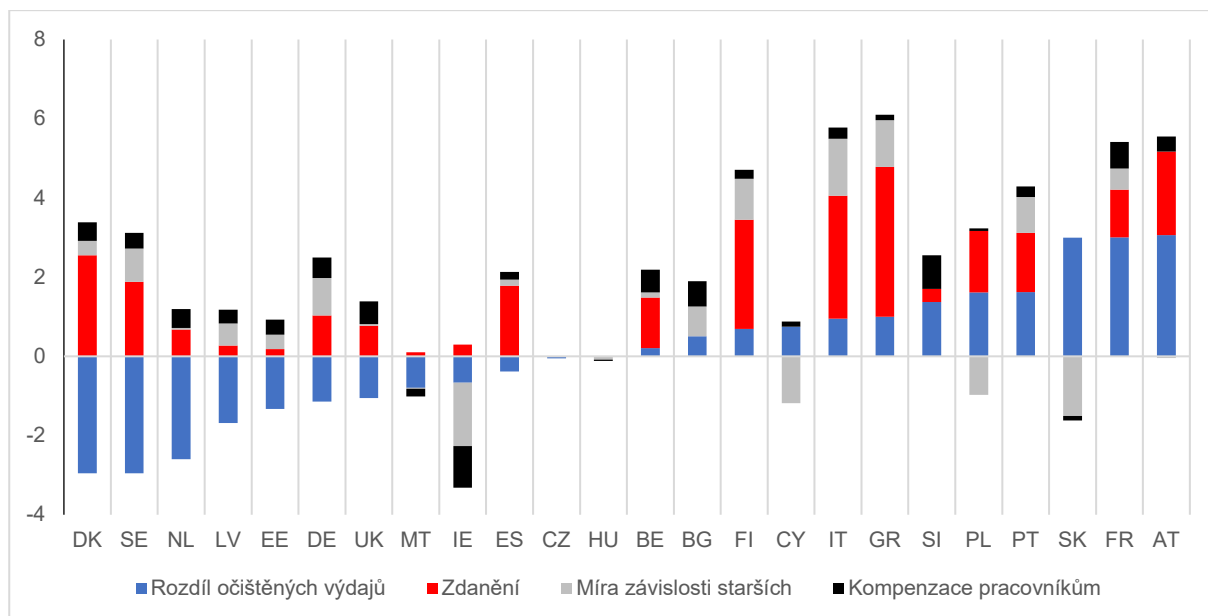
Graf 6 Srovnání výše hrubých výdajů na penze a očištěných výdajů na penze



Zdroj: ÚNRR dle výše zpracovaného

V grafu 7 jsou prezentovány rozdíly mezi hrubými výdaji států EU vzhledem k ČR, přičemž jsou rozděleny dle příčin těchto rozdílů. Kvantifikován je efekt odlišného zdanění penzí, míry závislosti starších osob a náhrad pracovníkům v jednotlivých státech vzhledem k ČR. Modrý sloupec představuje rozdíl mezi výdaji na penze po očištění o výše jmenované efekty mezi jednotlivými státy a ČR (tedy rozdíl mezi červeným sloupcem z grafu 6 pro danou zemi a CZ). Ostatní sloupce ukazují, zda pro danou zemi působí vliv daného faktoru v porovnání s Českou republikou směrem k vyšším hrubým výdajům na penze (kladná hodnota), nebo naopak. Kladné hodnoty tak ukazují na potřebu očištění hrubých výdajů na penze pro účely mezinárodního srovnání směrem dolů. Vliv zdanění je pro všechny země kladný, nebo nulový, neboť v České republice penze daně nejsou. Vliv míry závislosti starších je pro většinu zemí rovněž kladný, protože má ČR v rámci EU relativně mladší populaci. Výjimkou jsou Irsko, Kypr, Polsko a Slovensko. Obdobně působí i vliv očištění o náhrady pracovníkům, kde opět ČR vykazuje v rámci EU nižší podíl, takže je většina sloupců kladných. Výjimku zde tvoří především Irsko, ale také Malta, Maďarsko a Slovensko.

Graf 7 Rozdíly mezi výdaji penze mezi Českou republikou a ostatními státy rozlišené dle jejich příčiny



Zdroj: ÚNRR dle výše zpracovaného

Celkově jsou tedy vyšší hrubé výdaje na penze oproti České republice ve valné většině zemí vysvětlitelné jejich zdaněním, starší populací a vyšším podílem náhrad pracovníkům. Vzhledem k předpokládanému stárnutí populace a postupem ekonomické konvergence v České republice se přitom bude podíl hrubých výdajů na penze na HDP postupně zvyšovat směrem k hodnotám obvyklých v těchto zemích. Relativně nižší hrubé výdaje na penze v České republice tak podle našeho názoru nemohou být relevantním argumentem pro to, že v České republice existuje výrazný prostor pro zvyšování veřejných výdajů na penze například ve formě výraznějšího zvyšování náhradového poměru, či snižování důchodového věku.