Dopady znovuzavedení koncepce hrubé mzdy jako základu daně z příjmů fyzických osob v ČR

*Alena Vančurová – Stanislav Klazar**

Abstrakt:

Cílem příspěvku je analyzovat pomocí nástroje „bezpečně nezdaněný základ daně“ redistribuční dopad navrhovaných změn ve zdanění příjmů fyzických osob v rámci reformních předvolebních plánů roku 2017 (především ve formě opuštění systému superhrubé mzdy). V této souvislosti je také diskutováno historické pozadí zavedení superhrubé mzdy v ČR i provedeno mezinárodní srovnání.

Výsledky naznačují, že dojde za jinak nezměněných podmínek k poklesu počtu subjektů s nulovou daní (u zaměstnanců z 25%, u OSVČ ze 72% podílu nezdaněných subjektů na jednotky procent). S využitím poznatků behaviorální ekonomie diskutovaných v textu je možné dovodit, že právě to může vést k významnějším snahám o intenzivnější daňové plánování. Vzhledem k takovému distorznímu vlivu daní na formu nabídky pracovní síly (ve formě závislé, nebo samostatné činnosti) je možné dovodit i dalekosáhlé a jen těžko předvídatelné důsledky v oblasti sociální či důchodové.

Klíčová slova: Superhrubá mzda; Hrubá mzda; Základ daně; Daň z příjmů fyzických osob; Daňová reforma; Incidence daně; Incidence pojistného; Bezpečně nezdaněný základ daně.

JEL klasifikace: H23, H22.

1 Úvod

V rámci aktuálních politicko-ekonomických předvolebních diskusí je významným tématem jednak nastavení vyšší míry progresivity zdanění příjmů fyzických osob (nabízeny jsou především změny nominální sazby daně z proporcionální na progresivní) (ČSSD, 2017), jednak znovuzavedení „klasičtějšího“ pojetí základu daně u příjmů ze zaměstnání ve formě hrubé mzdy.

Autoři v tomto článku za pomoci analytického nástroje „bezpečně nezdaněného základu daně“ odhadují redistribuční dopady navrhovaných změn, přesněji uvedeno odhadují počet poplatníků daně z jednotlivých socioekonomických skupin pod hranicí bezpečně nezdaněného základu daně za platnosti různých variant nastavení prvků daňové techniky.

* Alena Vančurová; Vysoká škola ekonomická, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <vancura@vse.cz>.

Stanislav Klazar; Vysoká škola ekonomická, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <stanislav.klazar@vse.cz>.

Článek je zpracován jako výstup projektu IP100040 na Fakultě financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze.

Významné rozdíly v nastavení odvodového zatížení zaměstnanců vůči OSVČ jsou obecně ekonomy považovány za distorzní prvek na trhu práce, v jehož důsledku může dojít k dalekosáhlým a jen těžko předvídatelným dopadům v oblasti sociální či důchodové (Vančurová a Klazar, 2016). Analýza potenciálních redistribučních dopadů je proto potřebná, aby bylo možné včas anticipovat přízpusobovací procesy na trhu práce.

Text má následující strukturu. Nejdříve jsou v kapitole druhé popsány historické souvislosti zavedení superhrubé mzdy. Jsou diskutovány výhody a nevýhody tohoto systému v kontextu mezinárodního srovnání. Kapitola třetí je stěžejní a věnuje se odvození ukazatele „bezpečně nezdaněný základ daně“. Je diskutována jeho využitelnost na pozadí moderních behaviorálních teorií. Kapitola čtvrtá prezentuje výsledky, kde po úvodní diskusi použitých dat jsou určeny hranice bezpečně nezdaněného příjmu pro navrhované reformy a pro základní socioekonomické skupiny a hodnoceny změny v četnosti skupin bezpečně nezdaněných subjektů. Následuje diskuse výsledků a závěr.

2 Historické okolnosti a přehled argumentace zavedení superhrubé mzdy v ČR – Reforma 2008

V roce 2007 byla finalizována práce na rozsáhlém souboru opatření na příjmové i výdajové stránce veřejných rozpočtů s cílem stabilizovat veřejné finance a snížit deficit pod 3 % HDP. Byla to snaha logická, protože se předpokládal pozitivní vývoj v ekonomické oblasti (MFČR, 2007a), což by snížilo potenciální negativní dopady, navíc byl monitorován i trend snižování odvodového zatížení práce v okolích zemích, na což bylo vhodné reagovat. Předpoklady pozitivního ekonomického vývoje se ale ukázaly jako liché, již o rok později zasáhla finanční a ekonomická krize téměř celou Evropu.

2.1 Reforma 2008

Asi nejviditelnější změnou prošla daň z příjmů fyzických osob, kdy citujeme:

„Od 1. 1. 2008 bude v ČR platit jednotná sazba DPFO na úrovni 15 % z tzv. super hrubé mzdy (hrubá mzda navýšená o pojistné placené zaměstnavatelem, což představuje rozšíření daňového základu o 54,3 %). ... Od 1. 1. 2008 bude sleva na poplatníka případně druhého manžela bez příjmů zvýšena ze 7 200 Kč na 24 840 Kč. Sleva na dítě se v roce 2008 zvyšuje z 6 000 Kč na 10 680 Kč. Sleva na studujícího na 4 020 Kč. Společné zdanění manželů bude zrušeno stejně jako minimální základ daně pro osoby samostatně výdělečně činné. Změny u DPFO sníží příjmy vládního sektoru o cca 21 mld. Kč v roce 2008, o cca 30 mld. Kč v roce 2009....“ (MFČR, 2007b)

Základní dopady provedené reformy pro poplatníky podávající daňová přiznání (MFČR, 2016) lze vyčíst z následující tabulky. Je zřejmé, že došlo k poklesu

efektivního zatížení, tedy rozšíření základu daně bylo vykompenzováno změnou nominální sazby daně, ale především významným nárůstem obecně všech slev na dani. Došlo také k nepřehlédnutelnému poklesu počtu podaných daňových přiznání (DAP), což koresponduje se snahou snížit nepřímé administrativní náklady – logicky se předpokládá, že zaměstnavatelé realizují úspory z rozsahu při plnění administrativní daňových povinností. Zřejmě hlavním důvodem bylo zrušení společného zdanění manželů. V roce 2007 skokově narostl počet zaměstnanců, kteří využili poslední možnosti společného zdanění manželů a nutně tedy podali DAP, ale v roce následujícím to již nebylo možné.

Tab. 1 Dopady provedené reformy z roku 2008 (dle údajů ADIS)

Období/ukazatel	2007	2008	2009
Základ daně ze všech podaných přiznání	318,07	658,33	622,24
Celková daň	75,87	53,72	49,32
Efektivní sazba daně	23,85 %	8,16 %	7,93 %
Počet podaných daňových přiznání	2 348 299	1 739 241	1 794 573
Meziroční změna v počtu přiznání	x	-26,0 %	3,0 %
Zálohy na daň	57,338	38,790	48,590

Zdroj: MFČR (2016).

Poznámka: Základ daně ze všech podaných přiznání, celková daň a zálohy jsou uvedeny v mld. Kč.

Výrazný nárůst základů daně se zdůvodňuje reakcí poplatníků, kteří vlivem snížení mezní sazby daně začali přiznávat/vykazovat vyšší část svých příjmů právě tímto způsobem.

Nezanedbatelným praktickým důvodem pro zavedení superhrubé mzdy v ČR byla možnost „udržení“ politicky deklarované 15% nominální jednotné sazby, aniž by to významným způsobem podlomilo zdraví veřejných rozpočtů.

2.2 Teoretické přístupy ke konstrukci základu daně z příjmů fyzických osob

„Vlajkovou lodí“ reformy bylo zavedení konceptu superhrubé mzdy. Pro tento koncept – zavedení konstrukce superhrubé mzdy neboli produkční mzdy (Izák, 2010) – ale najdeme i teoretická zdůvodnění (Dušek et al. 2014), vycházející například z teoretické definice individuálního příjmu jako součtu (1) tržní hodnoty práva na spotřebu a (2) změny v hodnotě vlastnických práv mezi začátkem a koncem zdaňovacího období (Rosen a Gayer, 2009). Zdá se tedy, že sociální pojistné jako celek by mělo být zařazeno do rozšířeného základu daně, protože zvyšuje čisté jmění poplatníka ve smyslu Haig-Simonsovy definice, navíc případné vyjmutí pojistného ze základu daně má odlišnou hodnotu pro různé poplatníky v závislosti na daňovém pásmu, ve kterém se nacházejí, pro což není vhodné teoretické opodstatnění.

Významným argumentem pro zavedení zdanění superhrubé mzdy bylo dále zpřehlednění odhadu produkční schopnosti zaměstnance. Nyní bylo nově zřetelněji vidět, jak moc velkou produkční hodnotu má práce zaměstnance pro zaměstnavatele. Superhrubá mzda pak lépe vyjadřuje veličinu příjem z (mezního) produktu práce tak, jak vystupuje v makro i mikroekonomických modelech.

2.3 Superhrubá mzda v Evropě – jak moc jsme výjimeční?

Na základě analýzy nastavení konstrukce základu daně u daně z příjmů fyzických osob (OECD, 2017) byla sestavena mapa rozmístění různých typů konstrukce základu daně v Evropských (v zemích OECD). Nejsvětleji jsou označeny státy, které umožňují sociální pojistné zaplacené zaměstnanci odečítat od základu daně (mzdy). Naopak státy, kde tomu tak není, jsou označeny tmavší barvou. Pro rok 2017 pak skutečně platí, že jen u České republiky je aplikován úplný systém superhrubé mzdy (tedy že se hrubá mzda navyšuje o sociální pojistné, které je za zaměstnance povinen odvádět jeho zaměstnavatel).

Obr. 1 Konstrukce základů daně ze závislé činnosti v Evropě (členové OECD)

Zdroj: OECD (2017), vlastní zpracování.

Poznámka: Základ daně jako superhrubá mzda (ČR), jako hrubá mzda (centrální Evropa) a hrubá mzda po odpočtu pojistného (Velká Británie a další).

2.4 Specifika české daňového systému v kontextu zdanění superhrubé mzdy

Z globálního pohledu se český daňový systém nijak výrazně neodlišuje od „průměrného“ evropského daňového systému. Vlivem harmonizace daní ze spotřeby se podíl nepřímých daní nijak neodlišuje od průměru a vedle toho souhrnné zdanění práce a kapitálu je také logicky obdobné.

Na základě podrobnější analýzy dostupných makroekonomických dat EUROSTATU lze ale konstatovat, že odvody z práce (konkrétně z titulu zaměstnání) zaměstnavatele jsou mírně vyšší ve srovnání s průměrem zemí EU28 (definice EU28 viz například EUROSTAT-TRENDS, 2016). To je kompenzováno nižším odvodem na straně zaměstnance, proto celková odvodová povinnost je obdobná, jako je průměr EU28.

Obr. 2 Daňový mix v ČR a EU28 (2014)

Zdroj: EUROSTAT-TRENDS (2017).

Poznámka: Graf vlevo je vyjádřen jako podíl výnosu dané skupiny daní na celkovém výnosu (celkem tedy 100 %). Vnitřní pruh ukazuje situaci v EU28, vnější v ČR. Graf vpravo je vyjádřen jako podíl na HDP. Skupina nepřímých daní (Spotřeba) je definována jako DPH, spotřební daně, cla (importní) apod. Přímé daně pokrývají jak daň z příjmů fyzických osob, tak právnických. Sociální pojištění se týká takových plateb, které jsou pro většinu populace povinné, zákonem stanovené a užití těchto plateb je do značné míry regulováno státem. Pojem odvody z práce v sobě zahrnuje jak daň z příjmů fyzických osob, tak pojistné. „zame“ značí zaměstnance, „zamtel“ značí zaměstnavatele.

Odvody z práce analyzované výše ale nejsou nejvhodnější proměnnou, která by hrála roli při analýze dopadu (ne)zdanění superhrubé mzdy v mezinárodním srovnání. Vhodnější se jeví použít přímo výši sazby pojistného (zaměstnavatele vs zaměstnance), nebo podíl zaplaceného pojistného zaměstnancem či zaměstnavatelem na vhodném makroekonomickém ukazateli. Pro ČR je charakteristické, viz následující graf – jeho spodní část, že podíl pojistného placeného

zaměstnavateli je významně vyšší ve srovnání s okolními zeměmi (přesněji s průměrem zemí EU28).

Zavedení superhrubé mzdy jako základ daně z příjmů pak logicky pro české poplatníky znamenalo v roce 2008 relativně vyšší efektivní daňové zatížení ve srovnání se situací, kdyby se k podobnému kroku rozhodly i ostatní země (jiné „průměrné“ země EU28), dále ale za jinak nezměněných podmínek.

Obr. 3 Daňový mix v ČR a v EU28 s důrazem na strukturu pojistného (2014)

Zdroj: EUROSTAT-TRENDS (2017).

Poznámka: Levý graf ukazuje podíl na HDP, vpravo je podíl na celkových daňových příjmech.

2.5 Vytěšňování plateb

Zajímavou otázkou je, zda existuje prokazatelný vztah mezi výší pojistného na straně zaměstnance a zaměstnavatele. Pokud bychom se zaměřili na potenciální „vytěšňování“ mezi pojistným na straně zaměstnance versus zaměstnavatele, tak se zdá, že mírně podobnější podíly na celkových daňových příjmech je možné vidět na straně zaměstnavatelů (variační koeficienty tam jsou v průměru významně nižší, srovnej 0,41 versus 0,54 v příloze 1). Důležité je, že variační koeficient pro celkovou platbu pojistného je v jednotlivých letech nižší (průměr za celé sledované období je 0,34), než je tomu u dílčích plateb (zaměstnanců a zaměstnavatelů). Dochází tedy k vytěšňování.

Obdobně je možné analyzovat vytěšňování mezi pojistným a daní z příjmů, kde se opět zdá, že země s vyšším pojistným na druhé straně vykazují nižší daň z příjmů fyzických osob (měřeno relativně k celkovým daňovým příjmům). Viz blíže příloha 2, ze které vyplývá, že variabilita relativního ukazatele pojistného je významně vyšší, než variabilita relativního ukazatele souhrnu pojistného a daně z příjmů. Dochází tedy ke značné kompenzaci (vytěšňování) pojistného daní a naopak.

3 Redistribuční dopady znovuzavedení konceptu hrubé mzdy – teoreticko-metodologický rámec

Jako základní nástroj analýzy jsme zvolili tzv. hranici bezpečně nezdaněného příjmu. Budeme sledovat, jak velká část populace v důsledku politiky navrhovaných (i námi dodatečně modelovaných) změn v základních konstrukčních prvcích daně (nominální sazba, sleva) se bude přesouvat mezi skupinou pravděpodobně zdaňovaných a skupinou bezpečně nezdaněných poplatníků.

3.1 Diskuse vhodného daňového ukazatele jako faktoru změn na trhu práce

Situace, popsáné dichotomickými stavy „něco je a něco není“, jsou faktorem, který dle konceptu tzv. omezené racionality lze považovat za významné hybatele chování ekonomických subjektů. Koncept omezené racionality (bounded rationality) je založen na myšlence Herberta A. Simona, že se jedinec není schopen ve většině praktických situací a případech rozhodnout optimálně (optimální rozhodování je charakteristické pro učení klasické ekonomie) a proces hledání optima ukončí v okamžiku, kdy nalezené řešení je pro něho v daném okamžiku alespoň uspokojivé (Simon, 1990, s. 13). Hledání a nalézání výsledného řešení tedy již není v souladu s klasickou ekonomikou, kde výsledkem je optimum, ale omezeně racionální, kde výsledkem je první uspokojivé řešení.

Do jisté míry moderním nástupcem omezené racionality je tzv. teorie racionální nepozornosti (Sims, 2003), která je v současnosti intenzivně zkoumána i českými vědci v rámci projektu nadace Neuron (konkrétně v rámci ocenění Neuron pro mladé vědce 2016). „Tento přístup propojuje dlouhodobě ověřené přístupy ekonomie založené na racionálním chování s poznatky psychologie. Vycházíme z předpokladu, že lidé věnují pozornost jen něčemu. To umožňuje trochu lépe popsat chování reálných nedokonalých lidí. A protože využíváme i klasické ekonomie, rozumíme i tomu, jak takoví lidé reagují na standardní ekonomické události jako na změnu daní, úrokových měr nebo jak se orientují na trhu práce.“ (Neuron, 2016)

Koncept omezené racionality/racionální nepozornosti lze s úspěchem využít pro analýzu dopadu daňových změn na chování ekonomických subjektů, protože všechny základní předpoklady tohoto konceptu (Smutek, 2011; Veselý, 1997) jsou do značné míry splněny.

Jednak (1) v důsledku významné složitosti a provázanosti daňových zákonů je v této oblasti vědění daňového subjektu nekompletní a roztříštěné. Narážíme zde také na limity lidské paměti (2) a pozornosti (3). Především ale platí, že člověk jedná i v této oblasti na základě rutiny, zvyku a konzervatismu (4). Ve svém důsledku lze pak dovodit, že reakce ekonomického subjektu na změny v daních budou intenzivnější v situacích, kdy dochází k přechodu daňového subjektu ze skupiny nedaněných do skupiny daněných. Tuto změnu pocítuje subjekt intenzivněji, a proto i intenzivněji bude reagovat, ať již změnou chování (více či méně pracuje, a tak mění svou pozici v rámci nastaveného systému), nebo změnou ve volebních preferencích (tedy chce změnit nastavení systému zdanění).

Výše uvedené pak implikuje, že sledování změn ve velikosti skupin daněných a nedaněných subjektů je efektivní cesta k odhalení potenciálních budoucích reakcí na provedené změny. Ukazatel konstruovaný dále – hranice bezpečně nezdaněného základu daně – je pro tento přístup vhodný. Navíc jeho konstrukce je ve srovnání s jinými ukazateli, založenými na sledování změn v efektivních mírách zdanění, snáze spočitatelný.

V příspěvku je konstruován ukazatel pro současný systém daně z příjmů fyzických osob a také pro jeho jednotlivé navrhované změny, navíc pro různé socioekonomické skupiny poplatníků s důrazem na zaměstnance a OSVČ. Významné odlišnosti v nastavení odvodového zatížení zaměstnanců vůči OSVČ jsou považovány za distorzní prvek na trhu práce, v jehož důsledku zdanění vede k ovlivnění volby nabízet svoji pracovní sílu ve formě závislé, nebo samostatné činnosti s dalekosáhlými a jen těžko předvídatelnými důsledky v oblasti sociální či důchodové. (Engström a Holmlund, 2009; Hurst et al., 2013; Vančurová a Klazar, 2016) Logicky platí i opačné tvrzení, že v případě snížení nerovnosti ve zdanění vlivem plánovaných reforem dojde k poklesu distorzí na trhu a snížení nadměrného břemene.

3.2 Konstrukce ukazatele „hranice bezpečně nezdaněného základu daně“

V naší analýze nebudeme předpokládat primárně rozpočtově neutrální dopady reformy (Rosen a Gayer, 2009; Musgrave a Musgrave, 1994), ale hlavním cílem bude především kvantifikovat dopady na základní socioekonomické skupiny poplatníků v takovém detailu, který nám umožní veřejně a i částečně neveřejně dostupná data (viz kapitola o datových zdrojích).

Standardní daň z příjmů fyzických osob je konstruována tak, že její výsledný dopad je progresivní, tedy efektivní míra zdanění s růstem základu zdanění (předmětu daně) roste. Standardní (obecná) formule pro výpočet daně z příjmů fyzických osob (*DzPFO*) z určitého základu daně (*ZD*) je následující

$$DzPFO = (ZD - \text{odpočty}) \cdot \text{systém nominálních sazeb} - \text{slevy} \quad (1)$$

Existuje tak určitá minimální výše základu daně, který efektivně nepodléhá žádnému zdanění, a tato hranice je závislá na výši uplatněných odpočtů, slev a výši nominální sazby. Jako hranici bezpečně nezdaněného základu daně můžeme definovat takovou jeho výši, která bude ve standardních případech vždy spojena s nulovou daní. To je konzistentní s přístupem, kdy modelově předpokládáme takovou výši odpočtů a slev, na kterou má námi definovaná socioekonomická skupina poplatníků nárok vždy, za všech okolností. Vzhledem k (ne)dostupnosti vhodných statistik v našem případě předpokládáme vliv pouze základní slevy na poplatníka, odpočty event. ostatní konstrukční prvky vedoucí k dalšímu snížení daně považujeme za nulové. Základní sleva v ČR je slevou tzv. všeobecnou, tedy slevou, kdy není nutné prokazovat žádným způsobem její nárok, navíc platí pro všechny poplatníky, proto je vhodným prvkem, který bude definovat naši hranici bezpečně nezdaněného základu daně (*HBNP*), viz následující vztah:

$$0 = (HBNP - 0) \cdot \text{nominální sazba} - \text{základní sleva} \quad (2)$$

kdy po úpravách dostáváme konečnou formuli ve tvaru

$$HBNP = \frac{\text{základní sleva}}{\text{nominální sazba}} \quad (3)$$

Výši hranice bezpečně nezdaněného základu daně je možné považovat za základní míru progresivity systému jako takového (Prušvic a Příbyl, 2006). Výpočet je tím přesnější, čím

- 1) detailnější a dostupnější jsou data o poplatnících daně – neboť tím roste i počet prvků konstrukce daně, které jsou pro příslušné skupiny poplatníků měřitelné, a tedy mohou vstoupit do výpočtu,
- 2) čím jednodušší je systém zdaňování sám o sobě.

Na druhou stranu je ale nutné si uvědomit, že opomíjí (viz diskuse výše) ty prvky konstrukce daně, které nejsou dostupné pro všechny poplatníky, nebo ty prvky, na které vzniká nárok při splnění některých dalších podmínek. Vliv těchto ostatních prvků v praxi nemusí být zanedbatelný a je nutné to při vyslovení závěrů o incidenci daně mít na paměti.

Lze tedy konstatovat, že růst nominální sazby daně povede k poklesu *HBNP*, naopak růst slevy na dani povede k růstu *HBNP*. Bude-li nás zajímat četnost jedinců, pak hraje roli také zúžení/rozšíření základu daně, jak ukazuje následující rovnice. Při zúžení základ daně například dochází k tomu, že větší počet poplatníků se „vejde“ do stanoveného limitu daného *HBNP*.

$$\begin{aligned} &\text{četnost jedinců pod HBNP} \\ &= f(\text{přechod ke hrubé mzdě}^+, \text{nom. sazba}^-, \text{sleva na dani}^+) \end{aligned} \quad (4)$$

Výše uvedené ale platí pro standardní způsoby zdanění, viz rovnice č. 1.

4 Kalkulace redistribučních dopadů na základě hranice „bezpečně nezdaněného základu daně“

S využitím postupu odvozeného v přechodí subkapitole jsme dopočítali hranici bezpečně nezdaněného příjmu pro období 2007 až 2017. Období první bylo zvoleno proto, aby se prezentoval výsledek pro systém, který byl významně odlišný od systému našeho dnešního – paradoxně ale je to i systém, o kterém se uvažuje jako o systému, ke kterému se část dnešní politické reprezentace chce v jisté podobě vrátit.

Tab. 2 Proměnné vstupující do modelování hranice bezpečně nezdaněného základu daně

Prvek daňové techniky	2007	2008–2017	ČSSD 18+
„Příslušná“ nominální sazba daně	12 %	15 %	12 %
Základní sleva (roční)	600 Kč * 12 = 7 200 Kč	2070 Kč * 12 = 24840 Kč	2070 Kč * 12 = 24840 Kč
Konstrukce základu daně HBNP (roční)	Hrubá mzda	Superhrubá mzda	Superhrubá mzda
*jako hrubá mzda	60 000 Kč	123 582 Kč	154 477 Kč
*jako superhrubá mzda		165 600 Kč	207 000 Kč

Zdroj: Vančurová a Láchová (2016), různá vydání.

Poznámka: V období 2008-2017 zanedbáváme marginální změny v konstrukci superhrubé mzdy vlivem změn sazeb v pojistném. V období 2007 zanedbáváme možnost odpočtu části pojistného placeného zaměstnancem od základu daně. Pro celou tabulku předpokládáme shodné sazby pojistného i jeho dělení mezi zaměstnance a zaměstnavatele.

4.1 Použitá data

V následující analýze jsme použili primárně data z databáze vyměřovacích základů (MPSV, 2016), která pokrývá všechny účastníky systému důchodového pojištění (přesněji 1. pilíře, financovaného na principu PAYGO), tedy přibližně 5 milionu ekonomických subjektů. Jedná se o skupinu zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných a osob se souběhem těchto příjmů. Neexistuje přesnější či obsáhlejší databáze popisující platby do systému důchodového pojištění (sociálního zabezpečení), zároveň je ale vhodná i pro naši analýzu dopadu daně, protože se jedná o úplný soubor (viz dále).

Z analyticko-statistického hlediska se jedná o úplný soubor, ne pouze výběrový soubor, což je na této databázi výjimečné. Výsledky statistických analýz na těchto datech nejsou pouze odhady příslušných veličin, ale přímo jejich skutečné hodnoty.

Na druhou stranu nevýhodou této databáze je její proprietární charakter určený požadavky národního penzijního systému. Tato data nejsou jednoduše propojitelná s daty jiných států nebo i s daty národními, ale určenými k jiným účelům. Obecná mezinárodní srovnání nejsou principiálně přímo možná bez dalších úprav. Nevýhodou je také do jisté míry omezená struktura dalších kontrolních proměnných

sledovaných touto databází, proto určení socioekonomického statusu sledované osoby není tak přesné ve srovnání s databázemi ostatními.

Nevýhody výše uvedené jsme se pokusili eliminovat užitím dalších zdrojů, a to dat z databáze Automatizovaného daňového informačního souboru (ADIS, viz MFČR, 2016) a podpůrně také z Informačního systému průměrného výdělku (ISPV, 2016). Nicméně výše uvedené databáze obsahovaly vždy jen o data ze šetření výběrových.

4.2 Výsledky analýzy četností osob s nulovou daní

Pro jednotlivá období (bohužel v našem případě jsme byli omezeni dostupností dat) je možné s přiměřenou mírou přesnosti (viz diskuse v kapitole o použitých datech) analyzovat, jak moc velké procento poplatníků se pohybovalo „v oblasti“ s nulovou daní.

Tab. 3 Četnosti dílčích socioekonomických skupin poplatníků s bezpečně nulovou daní

Skupina ekonomicky aktivních...	2007	2014	ČSSD 18+
HBNP (roční)			
1) jako hrubá mzda	60 000 Kč	123 582 Kč	154 477 Kč
2) jako superhrubá mzda či základ daně	x	165 600 Kč	207 000 Kč
„Čistí“ zaměstnanci (3.920 tis osob)	Méně než 10 %	980 tis. (25 %)	1200 tis. (30 %)
„Čisté“ OSVČ (560 tis. osob)	x	400 tis. (72 %)	440 tis. (80 %)
Studenti podávající příznání	x	11 tis (85 %)	12 tis (95 %)
Starobní důchodci podávající příznání	x	173 tis (80 %)	205 tis (95 %)
Osoby bez zdanitelných příjmů podávající daňové příznání	x	80 tis (90 %)	84 tis (95 %)

Zdroj: MPSV (2016), MFČR (2016), ISPV (2016).

Poznámka: Pro rok 2007 předpokládáme modelového poplatníka, který má pouze příjmy ze závislé činnosti, jejichž výše je odvozena z ISPV pro rok 2007. V závorce jsou uvedeny relativní četnosti v procentech. „Čistý“ značí, že má pouze příjmy daného druhu. „x“ značí nedostupný údaj.

Pro rok 2007 předpokládáme modelového poplatníka, který pobírá pouze příjmy ze závislé činnosti, jejichž výše je odvozena z dat ISPV, kde pro zaměstnance v 1. decilu (10 % hodinových výdělků menších než 72,92 Kč/hod., což odpovídá měsíční hrubé mzdě 12 410 Kč, ročně 148 920 Kč) dovozujeme, že za předpokladu, že neodečítáme pojistné jako náklad, tak dokonce ani tato skupina nebude patřit mezi bezpečně ochráněnou před daní. Bohužel tento údaj není plně srovnatelný s údaji pro ostatní roky, protože předpokládá plně zaměstnaného jedince. Databáze ADIS a MPSV udávají informaci také o „menších“ úvazcích, pro které právě platí výsledná nulová daň ve významně vyšší míře. Na druhou stranu je zřejmé, že sleva na dani byla v roce 2007 opravdu marginální.

Pro období 2014 a scénář ČSSD18+ využíváme již detailnější data z MPSV (první dvě skupiny) a z ADIS (ostatní skupiny).

S využitím dostupných dat jsme modelovali i vliv různých možných reformních scénářů, které se odvozovaly buď ze stavu, který se vyskytoval v minulosti (návrat až do roku 2007), nebo z různých politických diskusí.

Tab. 4 Četnosti dílčích socioekonomických skupin poplatníků s bezpečně nulovou daní pro různé scénáře

Skupina ekonomicky aktivních...	Přechod k HM + nom. sazba 20 %	Přechod k HM + nom. sazba 20 % + sleva na dani 6000 ročně	Přechod k HM + nejnižší nom. sazba 12 % + sleva na dani 6000 ročně
HBNP (roční)			
*jako hrubá mzda	124 200 Kč	30 000 Kč	50 000 Kč
*jako základ daně			
„Čistí“ zaměstnanci	1.100 tis. (28 %)	266 000 (7%)	400 000 (10%)
„Čisté“ OSVČ	280 tis. (50 %)	13 000 (2,3%)	20 000 (3,5 %)

Zdroj: Zdroj: MPSV (2016), MFČR (2016), ISPV (2016).

S ohledem na vzorec (4) lze o četnosti jedinců pod *HBNP* dovodit následující. Scénáře snižující slevy na dani (až na úroveň roku 2007, 7200 Kč za rok) vedou k tomu, že se významně snižuje počet osob s určitě nulovou daní (na jednotky procent). Scénáře jednak rušící superhrubou mzdu (ve svém důsledku snižující základ daně) a jednak pokles nominální sazby daně naopak navyšují tento počet bezpečně nezdaněných osob, za jinak nezměněných podmínek.

5 Závěr

Pomocí nástroje hranice bezpečně nezdaněného základu daně jsme analyzovali, kolika osob se nedotkne daň z příjmů. Obecně nelze z dostupných dat určit, kolik osob má nulovou daň, ale jen kolik má určité nulovou daň. Další budou mít nulovou daň třeba kvůli daňovému zvýhodnění na dítě nebo dalším slevám, vliv na to budou mít i nezdanitelné částky. Výsledky korespondují s tím, kolik osob nemůže mít kladnou daň jen díky existenci základní slevy na poplatníka (v roce 2017 24 840 Kč ročně). Na druhé straně i v případě zaměstnanců platí, že mohou mít i příjmy z kapitálového majetku, z nájmu nebo ostatní příjmy, ale také příjmy ze samostatné činnosti, pak by předpoklad zaručeně nulové daně neplatil.

U zaměstnanců analýza vycházela z databáze MPSV. Jedná se o vyměřovací základy zaměstnanců na důchodové pojištění (jsou sdruženy vždy pod jedno rodné číslo, tedy počítají i více zaměstnavatelů). V databázi MPSV je 980 tis. zaměstnanců, kteří mají vyměřovací základ tak malý, že daň z příjmů z něho nemohou zaplatit. Je

to čtvrtina všech. Je vhodné také uvést, že 800 tis. z nich má základ daně pod 12násobkem minimální mzdy. Tedy pravděpodobně nebyly zaměstnání po celý rok anebo spíše ne na plný úvazek. Rozhodný příjem pro zařazení do osob s nulovou daní byl ve výši 123 582 Kč hrubé mzdy za rok v roce 2017.

Data OSVČ byla čerpána z ADIS. U těch je jisté, že cca 400 tis. jich neplatilo určité daň, u nich můžeme vycházet ze základu daně, který sdružuje všechny druhy příjmů, tedy nejen příjmy ze samostatné činnosti. OSVČ se zaručeně nulovou daní je tedy 400 tis., což je 72 % ze všech OSVČ. Rozhodná výše základu daně byla 165 000 Kč.

Celkem je zaměstnanců cca 3,9 mil. a OSVČ 560 tis. Cca 100 tis. osob má jak příjmy ze závislé činnosti, tak i příjmy ze samostatné činnosti. Ty tedy budou zahrnuty v obou skupinách. To u zaměstnanců může znamenat, že budou nenulovou daň platit, i když pouze podle příjmů ze zaměstnání vycházejí, že jsou pod hranicí nulové daně. U OSVČ by tento efekt nastat neměl.

Z analýzy dopadu scénářů snižující slevy na dani (až na úroveň roku 2007, 7200 Kč za rok) plyne, že významně snižují počet osob s určité nulovou daní (na jednotky procent). Scénáře jednak rušící superhrubou mzdu (ve svém důsledku snižující základ daně) a jednak pokles nominální sazby daně naopak navyšují tento počet bezpečně nezdaněných osob, za jinak nezměněných podmínek.

Literatura

ČSSD, 2017. *Spravedlivé daně* [online] [cit. 15. 3. 2017]. Dostupné z: <https://www.spravedlive-dane.cz/>

DUŠEK, L., KALÍŠKOVÁ, K., MÜNICH, D., 2014. Dopady reformy přímých daní k roku 2015: vyhodnocení pomocí modelu TAXBEN. *Politická ekonomie*. Roč. 62, č. 6, s. 749–768. doi: 10.18267/j.polek.980.

ENGSTRÖM, P., HOLMLUND, B., 2009. Tax evasion and self-employment in a high-tax country: evidence from Sweden. *Applied Economics* [online]. Roč. 41, č. 19, s. 2419–2430. doi: 10.1080/00036840701765452.

EUROSTAT-TRENDS, 2016. Taxation trends in the European Union - Taxation and customs union - European Commission. *Taxation and customs union* [online]. [cit. 15. 3. 2017]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2016/econ_analysis_report_2016.pdf>.

EUROSTAT-TRENDS, 2017. Data on taxation - Taxation and customs union - European Commission. *Taxation and customs union* [online] [cit. 15. 3. 2017]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en>.

Vančurová, A. – Klazar, S.: *Dopady znovuzavedení hrubé mzdy jako základu daně z příjmů FO*.

HURST, E., LI, G., PUGSLEY, B., 2013. Are Household Surveys Like Tax Forms? Evidence from Income Underreporting of the Self-Employed. *The Review of Economics and Statistics*. Roč. 96, č. 1, s. 19–33. doi: 10.1162/REST_a_00363.

ISPV, 2016. *ISPV - Mzdy a platy podle profesí* [online]. [cit. 19. 5. 2016]. Dostupné z: <<http://www.ispv.cz/>>.

IZÁK, V., 2010. *Fiskální politika*. Praha: Oeconomica.

MFČR, 2007a. *Konvergenční program listopad 2007*. Ministerstvo financí České republiky [online]. [cit. 15. 3. 2017].

Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergenčni-program/2007/konvergenčni-program-listopad-2007-6845>>.

MFČR, 2007b. *Reforma veřejných financí 2007-2010*. Ministerstvo financí České republiky [online]. [cit. 15. 3. 2017].

Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/archiv/reforma-verejnych-financi-2007-2010>>.

MFČR, 2016. *Automatizovaný Daňový Informační Systém (ADIS)* [online]. [cit. 15. 5. 2017]. Dostupné z: <<http://www.taxnet.cz/adis.php>>.

MPSV, 2016. *Databáze vyměřovacích základů na důchodové pojištění*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B., 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.

NEURON, 2016. *Ceny Neuron pro mladé vědce 2016 - RNDr. Filip Matějka, Ph.D. | Nadační fond Neuron na podporu vědy* [online]. [cit. 12. 5. 2017]. Dostupné z: <<http://www.nfneuron.cz/cs/oceneni-vedci/laureati-ceny-neuron/2016/filip-matejka>>.

OECD, 2017. *Taxing Wages 2017* [online]. Paris: OECD Publishing. [cit. 12. 5. 2017].

Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/tax_wages-2017-en>.

PRUŠVIC, D., PŘIBYL, J., 2006. *Komparace zatížení pracovních příjmů reprezentativních typů domácností zaměstnanců v České a Slovenské republice osobní důchodovou daní a příspěvky na sociální zabezpečení*. Praha: VÚPSV.

ROSEN, H., GAYER, T., 2009. *Public Finance*. B.m.: McGraw-Hill/Irwin.

SIMON, H., 1990. *Reason in Human Affairs*. B.m.: Stanford University Press.

SIMS, Ch. A., 2003. Implications of rational inattention. *Journal of monetary Economics*. Roč. 50, č. 3, s. 665–690.

SMUTEK, M., 2011. Omezená racionalita veřejné politiky nejen v otázkách řešení marginalizace a sociálního vyloučení. *Prohuman* [online]. [vid. 2017-05-12].

Dostupné z: <<http://www.prohuman.cz/socialna-praca/omezena-racionalita-verejne-politiky-nejen-v-otazkach-reseni-marginalizace-a-socialniho-vyloucen%C3%AD>>.

VANČUROVÁ, A., KLAZAR, S., 2016. Employees' and self-employed persons' pension replacement rates in the Czech Republic–new findings from the new dataset. In: *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance: Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2016* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická. [cit. 12. 5. 2017]. Dostupné z: <https://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2016/09/OK_A5-sborn%C3%ADk-TPAVF-2016.pdf#page=113>.

VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L., 2016. *Daňový systém ČR 2016*. Praha: 1. VOX a.s.

VESELÝ, A., 1997. Jak si vybrat „svoji“ teorii rozhodování. In: *Rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice v České republice*. Praha: Univerzita Karlova.

Příloha 1 Vytěšňování mezi pojistným na straně zaměstnance versus zaměstnavatele

Období	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VK POJ	0,34	0,34	0,33	0,34	0,35	0,35	0,34
VK zamtel	0,42	0,41	0,40	0,41	0,41	0,41	0,42
VK zamc	0,57	0,58	0,58	0,57	0,58	0,57	0,56
Období	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Průměr 2002–2014
VK POJ	0,33	0,34	0,33	0,34	0,34	0,34	0,34
VK zamtel	0,41	0,41	0,40	0,39	0,39	0,39	0,41
VK zamc	0,50	0,50	0,50	0,51	0,52	0,51	0,54

Zdroj: EUROSTAT-TRENDS (2017).

Poznámka: VK značí variační koeficient, POJ značí pojistné, zamc a zamtel značí zaměstnance a zaměstnavatele.

Příloha 2 Vytěšňování mezi pojistným a daní z příjmů fyzických osob

Období	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VK pro DzPFO + POJ	0,14	0,14	0,13	0,14	0,14	0,15	0,16
VK pro POJ	0,34	0,34	0,33	0,34	0,35	0,35	0,34
Období	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Průměr 2002–2014
VK pro DzPFO + POJ	0,15	0,15	0,15	0,14	0,15	0,15	0,14
VK pro POJ	0,33	0,34	0,33	0,34	0,34	0,34	0,34

Zdroj: EUROSTAT-TRENDS (2017).

Poznámka: VK značí variační koeficient, POJ značí pojistné, DzPFO značí daň z příjmů fyzických osob,

The impacts of reintroducing the concept of gross wages as a tax base of personal income tax in the Czech Republic

Alena Vančurová – Stanislav Klazar

Abstract:

Using analytical tool "safely untaxed tax base" we estimate redistributive impact of proposed changes in personal income taxation based on the plans of the Czech Social Democratic Party. We also compare impacts of other potential variants of changes in the basic elements of tax technique (reintroduction of the concept of gross wages, changes in the structure of nominal rates, adjustments in the basic personal tax credit).

According to the legislation in 2017, 25 % of employees do not pay income tax due to the generous tax credit (and 72 % of all self-employed persons).

Returning to the tax system of 2007 (which was based on the concept of "gross wage", lower tax credit and progressive tax rates) would lead to a significant reduction in the number of people with zero tax (as a result there would be only a few percent).

By using the knowledge of behavioral economics, it can be deduced that this may lead to more significant efforts for more intense tax planning. Far-reaching and hardly predictable social or retirement consequences can be deduced.

Keywords:

Super-gross wage; Gross wage; Tax base; Personal income tax; Tax reform; Tax incidence; Incidence of Social security contribution; Safely untaxed tax base.

JEL Classification:

H23, H22.