

**MINISTERSTVO FINANCÍ
ČESKÉ REPUBLIKY**

VÝZKUMNÁ STUDIE

**DOPADY ZMĚN V DAŇOVÉM A DÁVKOVÉM
SYSTÉMU V LETECH 2004-2008
NA HODNOTY UKAZATELŮ MOTIVACE
K PRÁCI V ČR**

JAN PAVEL

Upozornění: Názory publikované v této studii jsou pouze autorovy vlastní a nemusí se shodovat s názory Ministerstva financí ČR.

Práce prošla dne 16.1.2009 oponentním řízením. Studii oponovali:

- Jarmila Fuchsová – Ministerstvo financí České republiky
- Robert Jahoda – Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta
- Vlasta Turková – Ministerstvo financí České republiky

ABSTRAKT

Česká republika implementovala v letech 2007 a 2008 dvě rozsáhlé daňové a dávkové reformy. Předložená studie analyzuje jejich vliv na motivaci k práci a to s využitím konceptu „ukazatelů motivace k práci“. Studie diskutuje dva přístupy k použití těchto indikátorů: výpočty pro modelové domácnosti a mikrosimulaci. V rámci analýzy byly použity oba. Výsledky provedených kalkulací ukazují, že významnější dopady měla dávková reforma z roku 2007. Vliv reformy z roku 2008 byl z hlediska sledovaných ukazatelů velmi omezený. Celkové změny ve sledovaných indikátorech byly však v obou letech velmi malé a nelze od nich očekávat významnější zvýšení flexibility nabídkové strany trhu práce.

Klíčová slova: daně, dávky, trh práce.

ABSTRACT

The Czech Republic has implemented two extensive reforms of tax and benefit systems in 2007 – 2008. The presented study analyses their impact on work motivation using the concept of “work motivation indicators”. The study discusses two approaches towards use of these indicators: calculations for model households and micro simulation. Analytical part of the study utilises both approaches. Results of the carried calculations confirm a more important impact of the 2007 reform of benefits. Impact of the 2008 reform, on the other hand, has been from the perspective of the followed indicators very limited. Nevertheless, the total variation in the followed indicators has been in both years very small and therefore no significant increase in the flexibility of the labour market’s supply side can be expected.

Key words: taxes, benefits, labour market.

JEL classification: C15, H31, H53, J22.

OBSAH

Úvod	1
1 Základní metodická východiska.....	2
2 Metody řešení a specifikace použitých datových zdrojů.....	5
3 Změny v daňovém a dávkovém systému v letech 1996-2008.....	7
4 Vývoj jednotlivých ukazatelů v letech 2004, 2007 a 2008	9
4.1 Mezní efektivní daňová sazba pro zaměstnané osoby	9
4.2 Ukazatel čisté míry náhrady (krátkodobá nezaměstnanost)	12
4.3 Ukazatel čisté míry náhrady (dlouhodobá nezaměstnanost)	15
4.4 Rozložení hodnot ukazatelů mezní efektivní daňové sazby pro zaměstnané osoby a čistých měr náhrad ve společnosti.....	17
5 Dopady změn v daních a dávkách v roce 2008 na daňové zatížení domácností a jejich čistý příjem	22
Závěry a doporučení.....	24
Použitá literatura.....	26

Úvod

V letech 2004 až 2008 bylo možné v České republice zaznamenat podstatné zlepšení situace na trhu práce, což lze demonstrovat na příznivém vývoji relevantních ukazatelů¹. Zřejmě dominantní roli hrál v tomto procesu dlouhodobě vysoký ekonomický růst, který generoval silnou poptávku po pracovní síle. Zároveň však byly v letech 2007 a 2008 implementovány poměrně razantní změny v dávkovém a daňovém systému, od kterých byl očekáván významný vliv na fungování nabídkové strany trhu práce. Předmětem této studie je ex-ante analýza jejich dopadů na motivaci lidí hledat si práci a zvyšovat své pracovní úsilí, přičemž dominantním metodickým přístupem je analýza velikosti a distribuce ukazatelů motivace k práci. Na tomto místě je však nutné upozornit, že použitý metodický přístup umožňuje simulovat pouze dopady změn u dávek, které jsou příjmově testované. Ve sledovaném období však došlo také k úpravě netestovaných dávek (příspěvek na péči v sociálních službách), což zřejmě mělo vliv na změny „motivací k práci“. Analýza jejich dopadů bude možná až po zveřejnění mikrodat z let 2007 a 2008. Výše uvedené omezení je tak nutné zohlednit při interpretaci výsledků a závěrů studie.

Předložená studie je rozdělena do šesti kapitol. První dvě jsou zaměřeny na diskusi základního metodického rámce provedené analýzy a popis zdrojových dat. Třetí kapitola stručně představuje nejvýznamnější změny v daňovém a dávkovém systému v letech 2007 a 2008, které mohly ovlivnit hodnoty sledovaných ukazatelů motivace k práci. Jádrem studie je kapitola čtvrtá, kde jsou provedeny výpočty ukazatelů motivace k práci pro typové domácnosti a také jsou zde prezentovány výsledky mikrosimulačního modelování. Následující kapitola analyzuje dopady změn implementovaných v roce 2008 na průměrné daňové zatížení domácností a jejich čisté příjmy. Závěrečná část potom stručně shrnuje nejvýznamnější poznatky z provedených analýz a formuluje hospodářsko-politická doporučení, jejichž sledování by mohlo přispět ke zvýšení motivačního potenciálu současného daňově-dávkového systému.

¹ Obecná míra nezaměstnanosti (vykazovaná podle VŠPS) klesla z 8,3 % v roce 2004 na 5,3 % v roce 2007. Míra zaměstnanosti vzrostla ve stejném období z hodnoty 64,9 % na 67 %.

1 Základní metodická východiska

Hodnocení dopadů vládních politik na nabídkovou stranu trhu práce nelze omezit pouze na problematiku daňového zatížení práce. Tento přístup je vhodný spíše k objasnění vztahů mezi mírou daňového zatížení a mírou participace (viz např. Prescott (2004)). Komplexní analýza vyžaduje zohlednění interakce daňového a dávkového systému, k čemuž jsou standardně používány (viz např. EK (2003), OECD (2007a) nebo v ČR Jahoda (2004)) tzv. ukazatele „motivace k práci“². Ve své podstatě se jedná o nástroj pro analýzu de/motivačních dopadů systémů daní a dávek na:

- zvyšování pracovního úsilí již zaměstnaných osob,
- udržení si pracovního místa.

Uvedené ukazatele jsou zaměřeny na jednotlivce resp. domácnost a hodnotí, zda-li a v jaké míře se z finančního hlediska vyplatí osobě zvyšovat své pracovní úsilí, případně zůstat na své současné pracovní pozici.

Rozhodování jednotlivce, který stojí před volbou, jestli zvýší nebo sníží svou nabídku práce, je založeno na porovnávání nárůstu/poklesu čistého příjmu. *Jedince zajímá, o kolik se zvýší jeho čistý příjem, pokud bude víc pracovat nebo přejde na lépe placenou práci.* Za zvyšování svého příjmu však zaměstnanec (patřící do nízkopříjmové skupiny) neplatí pouze zvýšením odvodů daní a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění, ale také snížením sociálních dávek, jejichž výše je odvozována od velikosti příjmu. Efekt zvyšování daní a snižování sociálních dávek se projeví ve vysokém mezním efektivním zdanění. V některých případech, při nedostatečném sladění systému sociálních dávek a daní, může hodnota mezních efektivních daňových sazeb překročit i 100 %. Vysoké mezní efektivní daňové sazby tedy odrazují od zvyšování pracovního úsilí a tudíž omezují flexibilitu trhu práce.

Pokud nastává situace, kdy mezní efektivní daňová sazba přesahuje 100 % nebo se této hranici blíží, hovoří se o tzv. pasti chudoby (poverty trap) nebo též pasti nízkých mezd³. Jedná se o situaci, kdy nárůst hrubých pracovních příjmů z důvodu zvýšené pracovní činnosti či přechodu na lépe placenou práci nepovede ke zvýšení čistých příjmů nebo toto zvýšení bude nepatrné. V odborné literatuře - Haveman (1996) - je však za demotivující považována i hodnota METR (EP) převyšující 50 % a za vyhovující se považují hodnoty pohybující se maximálně v intervalu 30 až 50 %.

Identifikovat riziko pasti chudoby umožňuje výpočet mezní efektivní daňové sazby pro zaměstnané osoby (Marginal Effective Tax Rate for Employed Persons – METR (EP)), která udává, o kolik se zvýší zaplacené daně a sníží sociální dávky, pokud se hrubý pracovní příjem zvýší o jednotku. Daný ukazatel je definován jako jedna minus poměr změny čistého příjmu ke změně hrubého příjmu:

$$METR (EP) = 1 - \frac{\Delta NEI}{\Delta GEI}, \quad (1)$$

kde ΔNEI je změna čistého příjmu a ΔGEI je změna hrubého příjmu.

Změna čistého příjmu je definována jako funkce změny hrubého příjmu (z práce), mezní daňové sazby včetně příspěvku na sociální a zdravotní pojištění placeného zaměstnancem a sazby snižující hodnotu sociálních dávek. Míra redukce sociálních dávek dosahuje 100 % v případě, že jsou tyto dávky redukovány o stejnou částku, o kterou narostl pracovní příjem po zdanění. Tato situace je

² V zahraniční literatuře jsou většinou označovány jako „make-work-pay indicators“.

³ OECD-EK (2003).

typická pro systémy, kde jsou sociální dávky konstruovány jako rozdíl mezi příjmem po zdanění a životním minimem⁴.

Výsledná hodnota METR (EP) udává, kolik procent efektivně odvede daňový poplatník (popř. kolik odvede na daních a o kolik se mu sníží příjem ze sociálních dávek), pokud se jeho hrubý příjem zvýší o jednotku. V případě, že hodnota METR (EP) přesáhne 100 %, znamená to, že se zvýšení hrubého příjmu promítne ve snížení čistého příjmu. V takovém případě by bylo iracionální zvyšovat nabídku práce a poplatník se dostane do pasti chudoby.

Druhou situací, na kterou se indikátory „motivace k práci“ zaměřují, je přechod ze zaměstnanosti do nezaměstnanosti, případně obráceně. Standardním nástrojem je zde ukazatel čisté míry náhrady (Net Replacement Rate) – NRR, který vyjadřuje poměr mezi čistým příjmem v případě nezaměstnanosti a současným čistým příjmem z práce. Do čistých příjmů jsou samozřejmě zahrnuty i sociální dávky.

$$NRR = \frac{NEI_{OW}}{NEI_{IW}}, \quad (2)$$

kde NEI_{OW} je čistý při nezaměstnanosti a NEI_{IW} je čistý příjem v zaměstnání.

Pokud se hodnota NRR blíží 100 %, lze hovořit o demotivačním nastavení systému daní a dávek a lze předpokládat nedostatečnou motivaci lidí k udržení pracovního místa. Ukazatel NRR lze kalkulovat pro dva možné scénáře. Prvním je přechod do krátkodobé nezaměstnanosti (ST), která je charakterizována nárokem na podporu v nezaměstnanosti. Druhým je přechod do dlouhodobé nezaměstnanosti (LT), kdy již podporu v nezaměstnanosti není možné čerpat.

Oba výše uvedené ukazatele⁵ je možné aplikovat v rámci dvou základních přístupů. Prvním z nich je jejich propočítání pro tzv. typové domácnosti. Ten je standardně používán mezinárodními organizacemi⁶ a umožňuje provádět i mezinárodní srovnání⁷. Výhodou tohoto přístupu je jeho jednoduchost, nevýhodou fakt, že neodpovídá na otázku, jak jsou jednotlivé hodnoty ukazatelů motivace k práci ve společnosti zastoupeny.

Nevýhody konceptu typových domácností se snaží eliminovat přístup založený na mikrosimulaci. Jeho podstatou je výpočet daňových povinností a dávkových nároků pro jednotlivé domácnosti ve společnosti. Jako datový podklad slouží individuální data z výběrových šetření prováděných národními statistickými úřady. V zahraniční i domácí literatuře se můžeme setkat především s modelováním, které je založeno na šetření Mikrocensus nebo případně na statistice rodinných účtů⁸. V posledním období je to pak zejména šetření EU-SILC, jehož výhodou je částečná harmonizace metodiky sběru dat v členských zemích EU⁹.

⁴ V České republice přinášel až do roku 2006 tento typ distorze systém dávek sociální péče. V současné době je částečně eliminován zavedením koeficientů, kdy do rozhodného příjmu vstupuje pouze část příjmů ze zaměstnání, nemocenských dávek atd.

⁵ V rámci souboru ukazatelů motivace k práci je nutné ještě zmínit METR (UP) a METR (IA), které měří mezní efektivní zdanění při přechodu z nezaměstnanosti nebo neaktivity do zaměstnání. Tyto ukazatele nebyly ve studii použity, neboť k jejich výpočtům by bylo nutné simulovat mzdy nezaměstnaných/neaktivních osob. To již přesahuje tématický záběr studie.

⁶ OECD, Evropská komise. Hodnoty některých ukazatelů „motivace k práci“ pro vybrané typy rodin a určitou úroveň příjmů jsou zařazeny i do soustavy strukturálních indikátorů Eurostatu. Viz http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802558&_dad=portal&_schema=PORTAL.

⁷ V tomto případě je však nutné postupovat velmi obezřetně, neboť prováděné propočty často nezohledňují specifickou národních daňových a dávkových systémů. Typickým příkladem je Dánsko, kde je téměř celé zatížení pojistným přesunuto na zaměstnance, což vede oproti ostatním členským zemím k vykazování vysokých hodnot ukazatele METR (EP).

⁸ Např. Immervoll (2000), Sutherland (2005), v ČR pak např. Večerník (2002) nebo Galuščák-Pavel (2007).

⁹ Z tohoto důvodu dochází v současné době také k úpravě modelu EUROMOD (European Tax-Benefit Model).

Výhodou mikrosimulačního modelování je možnost zachycení distribuce sledovaných ukazatelů v domácnosti. Nevýhodou je pak zejména celková pracnost, jakož i často neaktuálnost podkladových zdrojů¹⁰.

¹⁰ Podrobněji k výhodám a nástrahám mikrosimulačního modelování viz Večerník (2002) a Štěpánková (2002).

2 Metody řešení a specifikace použitých datových zdrojů

V rámci předkládané studie byly změny v daňovém a dávkovém systému provedené v letech 2007 až 2008 analyzovány oběma výše diskutovanými základními metodami. První zahrnuje komparaci hodnot indikátorů METR (EP) a NRR pro typové domácnosti v letech 2004, 2007 a 2008. Složení typových domácností bylo převzato z materiálů OECD a EK, aby tak byla zajištěna srovnatelnost. Jedná se o následující rodiny/domácnosti:

- 1) jedna osoba bez dětí – dále jen 1+0+0;
- 2) jedna osoba ve věku 40 let se dvěma dětmi (4 a 6 let) – dále jen 1+0+2;
- 3) manželský pár ve věku 40 let (jeden z manželů zaměstnán, druhý nepracuje) – dále jen 1+1+0;
- 4) stejně jako v případě 3, avšak se dvěma dětmi (4 a 6 let) - dále jen 1+1+2;
- 5) manželský pár ve věku 40 let (jeden z manželů s příjmem ve výši 67 % průměrné mzdy, druhý zaměstnán) – dále jen 2+0+0;
- 6) stejně jako v případě 5, avšak se dvěma dětmi (4 a 6 let) - dále jen 2+0+2.

Druhá metoda analýzy dopadů daňově-dávkových změn byla založena na mikrosimulačním modelování. Jejím cílem bylo odpovědět na otázku, jaké je rozložení jednotlivých hodnot sledovaných indikátorů ve společnosti a k jakým změnám došlo mezi roky 2004 až 2008. Pro provedení výpočtů byl vytvořen mikrosimulační model, jehož datovou základnu tvoří individuální data z šetření EU-SILC (European Union - Statistics on Income and Living Conditions). Toto šetření je prováděno od roku 2005 ČSÚ a jeho cílem je zejména zjištění reprezentativních údajů o příjmovém rozdělení jednotlivých typů domácností a jejich životních podmínkách. Statistickou jednotkou, na které probíhá šetření, je byt, jehož výběr probíhá ve dvou stupních (sčítací obvody a pořadí bytu). Pro mikrosimulaci byl k dispozici soubor individuálních dat EU-SILC 2005, který obsahuje údaje o příjmech a výdajích 4352 domácností v roce 2004¹¹.

Podstatou provedené mikrosimulace byl výpočet hodnot daňových a jiných odvodových povinností (zákonně pojistné) na straně jedné a dávkových nároků na straně druhé pro každou ze sledovaných domácností. Odvodové povinnosti a dávkové nároky byly nejprve kalkulovány pro vykazované hodnoty hrubých příjmů a následně pro takové situace, na které se zaměřují sledované indikátory motivace k práci. V případě ukazatele METR (EP) byl simulován dopad zvýšení hrubého příjmu přednosti domácnosti o jedno procento. U ukazatele NRR potom stav, kdy přednost domácnosti ztratil veškeré příjmy ze závislé činnosti i z podnikatelské činnosti a to buď krátkodobě (tj. pobíral podporu v nezaměstnanosti) nebo dlouhodobě.

Při aplikaci mikrosimulace bylo nutné přijmout řadu zjednodušujících předpokladů:

- při výpočtu daně z příjmů fyzických osob jsou zohledněny pouze standardní odčitatelné částky/slevy na dani,
- u sociálních dávek jsou modelovány pouze ty z nich, jejichž velikost je vázána na příjem domácnosti (Konkrétně byly modelovány přídavky na děti, sociální příspěvek, příspěvek na bydlení a dávky pomoci v hmotné nouzi. Ostatní, jako např. starobní důchody, nemocenská atd., byly přebírány z vykazovaných hodnot.),

¹¹ Podrobněji ke struktuře EU-SILC a metodách sběru dat viz http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zivotni_podminky_eu_silc.

- není uvažováno časové zpoždění v pobírání sociálních dávek ani ve stanovování daňové povinnosti,
- v roce 2007 je v případě domácností, kde je to možné, použito společné zdanění manželů s dětmi,
- dávky sociální péče/pomoci v hmotné nouzi jsou chápány jako nárokové.

Značné komplikace do mikrosimulačního modelování přinesly změny v dávkovém systému v roce 2007, kdy byl razantně změněn koncept příspěvku na bydlení a dávek pomoci v hmotné nouzi. Jejich velikost je od roku 2007 ovlivňována řadou specifických faktorů (zejména velikostí oprávněných výdajů na bydlení a snahou osoby o aktivní uplatnění na trhu práce), o kterých výběrové šetření EU-SILC neposkytuje dostatečné informace. Proto muselo být přijato několik dalších zjednodušujících předpokladů, mezi které zejména patří:

- výdaje na bydlení vykazované pro potřeby výpočtu příspěvku na bydlení jsou rovny normativním nákladům na bydlení¹²,
- sledovaná domácnost není v rámci systému dávek pomoci v hmotné nouzi žádným způsobem zvýhodňována.

Tato zjednodušení ve většině případů nemají významnější vliv na hodnotu sledovaných ukazatelů motivace k práci. Pokud jsou na některém místě jejich vypovídací hodnoty potenciálně zkresleny, je na to v textu explicitně upozorněno.

Vzhledem k tomu, že údaje o hrubých příjmech se vztahují k roku 2004, bylo nutné je při výpočtech ukazatelů za roky 2007 a 2008 upravit. V případě příjmů ze závislé činnosti a z podnikání byly příjmy navýšeny o průměrný růst mezd vykazovaný ČSÚ, resp. pro rok 2008 předpokládaný ze strany Ministerstva financí¹³. Obdobně byla upravena velikost starobních důchodů. V ostatních případech byly převzaty hodnoty vykazované v roce 2004.

¹² Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, §25 a §26.

¹³ Použity byly údaje prezentované v Makroekonomické predikci 2008 z července 2008.

3 Změny v daňovém a dávkovém systému v letech 1996-2008

Změny, ke kterým dochází v hodnotách sledovaných indikátorů „motivace k práci“, lze v obecné rovině zařadit do dvou skupin:

- postupné, které jsou důsledkem nepřímé vazby na vývoj makroekonomických veličin (zejména inflace a růst průměrné mzdy),
- ad hoc, které jsou důsledkem legislativních změn přijatých s cílem významně změnit fungování systému (zejména modifikace konstrukce daně z příjmů, redukce počtu pásem přídatků na děti).

První typ změn je způsobován zejména růstem částek životního minima na straně jedné a zvyšováním odčitatelných částek daně z příjmů a rozšiřováním daňových pásem na straně druhé. Obecně lze říci, že v období 1996-2004 hodnoty indikátorů ovlivňovaly primárně změny, které je možné zařadit do této (první) skupiny. Ad hoc zásahy se až do roku 2004 vyskytovaly velmi zřídka, resp. měly marginální dopady. Jejich stručný přehled podává následující tabulka.

Tabulka 1: Významné „ad hoc“ změny v daňovém a dávkovém systému v letech 1996-2008

Rok	Změna
1996	Snížení sazby pojistného placeného zaměstnancem.
1998	Snížení hodnoty podpory v nezaměstnanosti na 50 % (první tři měsíce) a 40 % (další tři měsíce) předchozí čisté mzdy.
1999	Zvýšení maximální hodnoty podpory na 2,5 x násobek životního minima. Zavedení třetího pásma přídatků na děti.
2000	Zrušení pátého daňového pásma.
2004	Zvýšení hodnoty podpory v nezaměstnanosti po třech měsících na 45 % předchozí čisté mzdy. Diferenciace podpory v nezaměstnanosti podle věku uchazeče o zaměstnání (3 skupiny: 15-50, 50-55, 55+ s odlišnou délkou podpůrné doby).
2005	Zavedení společného zdanění manželů s dětmi. Nahrazení odčitatelné položky na dítě daňovým zvýhodněním, které může mít charakter daňového bonusu. Zavedení daňového bonusu na dítě.
2006	Snížení mezních sazeb prvních dvou daňových pásem. Rozšíření prvního daňového pásma. Nahrazení standardních odčitatelných částek slevami na dani.
2007	Změna v konstrukci životního minima; zavedení institutu existenčního minima. Nová podoba příspěvku na bydlení; návaznost na oprávněné výdaje na bydlení. Rozsáhlá reforma dávek pomoci v hmotné nouzi, zavedení příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. Nová maximální hodnota podpory v nezaměstnanosti ve výši 0,58 násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o podporu v nezaměstnanosti.
2008	Zavedení jednotné mezní sazby daně z příjmů fyzických osob, zrušení daňové uznatelnosti zaplaceného zákonného pojistného, rozšíření daňového základu o pojistné placené zaměstnavatelem, zvýšení slev na dani. Zavedení stropů pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění pro zaměstnance. Omezení počtu domácností pobírajících dávky státní sociální podpory.

Pramen: zákon o daních z příjmů, MPSV, vlastní zpracování.

Z prezentovaných údajů vyplývá, že až do roku 2004 bylo zásadnějších změn velmi málo a obecně nebyla celková filozofie systému měněna. Výraznější zásahy lze identifikovat pouze v případě podpory v nezaměstnanosti, kdy byl upravován výpočet její velikosti.

Podstatné změny systému se tak odehrály až v letech 2005 až 2008. Koncept daně z příjmů fyzických osob byl nejprve značně narušen implementací institutu společného zdanění manželů s dětmi, což v praxi znamenalo přechod od filozofie zdanění jednotlivce ke zdanění domácnosti. Další významnou změnou bylo zavedení daňového bonusu. Vzhledem k jeho konstrukci se jedná o formu negativní daně, jejíž inkasování je však podmíněno určitým pracovním úsilím (roční příjem odpovídající alespoň šestinásobku minimální mzdy). Jeho implementaci však nelze označit za příliš systémovou. S cílem zvýšit motivační dopady se totiž jeho pobírání nezapočítává do rozhodného příjmu pro výpočet ostatních sociálních dávek, což obecně vede k znepráhledňování systému.

Další razantní změna v oblasti daní přišla v roce 2008, kdy došlo k implementaci konceptu tzv. „rovné daně“. V praxi se jednalo o zavedení pouze jedné mezní sazby, spojené s podstatným navýšením standardních slev na dani. Významné bylo také rozšíření dílčího daňového základu u příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků, jakož i u příjmů z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, kdy již nebylo možné redukovat daňový základ o zaplacené pojistné a navíc bylo nutné provést i jeho navýšení o pojistné placené zaměstnavatelem¹⁴.

V oblasti dávkového systému došlo k velmi významné reformě v roce 2007. U dávek státní sociální podpory došlo ke změně výpočtu příspěvku na bydlení; snahou bylo zohlednění skutečných nákladů vynakládaných na bydlení. Dále byl zaveden jednosložkový koncept životního minima a nově institut existenčního minima. Významnou proměnou prošel i systém dávek pomoci v hmotné nouzi. Jeho jádrem se staly dva dávkové tituly: příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. S cílem zvýšit motivační dopady dávek a vyhnout se absolutně demotivačním hodnotám ukazatelů motivace k práci byl v rámci výpočtu rozhodného příjmu pro jejich přiznání zaveden redukční koeficient pro příjmy z práce a příjmy z dávek pojistného charakteru (nemocenská, podpora v nezaměstnanosti)¹⁵.

¹⁴ K diskusi dopadů „rovné daně“ na daňové zatížení domácností viz Prušvic-Příbyl (2006).

¹⁵ Stejný koncept lze nalézt také v rámci reformy daňového a dávkového systému na Slovensku, která vstoupila v účinnost 1. ledna 2004. Podrobněji viz Pavel (2005).

4 Vývoj jednotlivých ukazatelů v letech 2004, 2007 a 2008

V rámci této kapitoly je analyzován vývoj ukazatelů METR (EP) a NRR v letech 2004, 2007 a 2008. V prvních třech částech je sledován koncept typových domácností, v části čtvrté jsou pak prezentovány výsledky mikrosimulačního modelování.

4.1 Mezní efektivní daňová sazba pro zaměstnané osoby

Průběh ukazatele METR (EP) doznal ve sledovaném období významných změn u všech typových domácností. V případě domácnosti jednotlivce je možné po implementaci dávkové reformy v roce 2007 sledovat podstatné zkrácení 100% demotivačního intervalu. Daňová reforma o rok později přinesla významný pokles mezního efektivního zdanění zejména v intervalu 45-90 % průměrné mzdy. U příjmů přesahujících 90 % byl odbourán postupný nárůst efektivního zdanění způsobovaný existencí více daňových pásem.

V případě neúplné rodiny s dětmi (1+0+2) je možné opět sledovat změny u velmi nízkých příjmů. 100% demotivační interval se však v tomto případě nezkrátil, ale posunul směrem doprava. Je možné zde zaznamenat také existenci záporného efektivního zdanění, což je důsledkem existence daňového bonusu. Na jeho výplatu má přednost domácnosti nárok pouze pokud má příjmy alespoň v rozsahu 6 násobku minimální mzdy za rok. Reforma v roce 2008 příliš významné změny nepřinesla. Jako pozitivní je možné pouze uvést snížení počtu případů, kdy METR (EP) přesahuje 100 %, což je přímým důsledkem redukce počtu pásem pro přídatky na děti.

Změny zaznamenané u domácnosti 1+1+0 mají obdobný charakter jako v případě jednotlivce. Opět dochází ke zkrácení 100% demotivačního intervalu a jeho mírnému posunu směrem doprava. Reforma v roce 2008 pak hodnotu ukazatele významně snižuje v intervalu 70-90 % průměrné mzdy.

Podstatně významnější změny je možné identifikovat u úplných rodin s dětmi a to bez ohledu na status druhé dospělé osoby (bez práce nebo pracující). K významným změnám došlo opět u absolutně demotivačního intervalu, který se přesunul doprava. Stejně tak se více doprava, přibližně na úroveň průměrné mzdy, posunul druhý demotivační interval (hodnoty METR (EP) jsou zde vyšší než 50 %), který vzniká souběhem placení daní a snižování výše sociálního příplatku. Po roce 2008 můžeme opět sledovat redukci počtu případů, kdy METR (EP) je vyšší než 100 %. Důvodem je již zmíněná redukce pásem pro přídatky na děti.

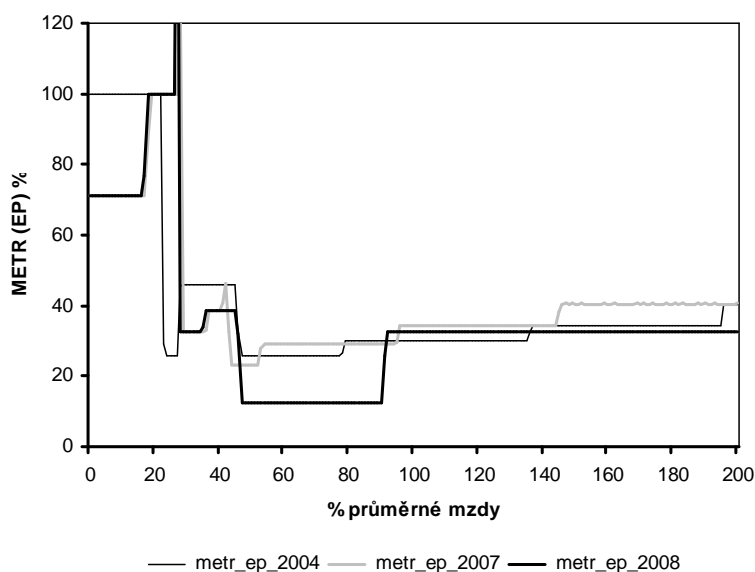
Konečně u úplných rodin bez dětí, kde oba pracují, došlo k výraznému snížení METR (EP) pro příjmy pod 50 % průměrné mzdy a po roce 2008 k celkovému vyhlazení průběhu ukazatele. Existence jednoho případu, kdy je hodnota METR (EP) vyšší než 100 %, je způsobena ztrátou nároku na slevu na manžela/manželku, která je podmíněna velmi nízkým příjmem.

Při analýze dopadů provedených reforem na METR (EP) se ukazují jako významnější úpravy dávkového systému, které začaly platit v roce 2007. Zde se podařilo částečně korigovat umístění a rozsah 100% demotivačních hodnot METR (EP). Obecně došlo buď ke zkrácení rozsahu absolutně demotivačního intervalu nebo k jeho posunu doprava. Zde je však nutné upozornit, že existence 100% demotivačních hodnot v letech 2007 a 2008 je částečně ovlivněna zvolenými předpoklady o velikosti nákladů na bydlení, což ovlivňuje hodnotu doplatku na bydlení. Řada domácností však není zřejmě schopna prokázat výdaje na bydlení v simulované výši, což by vedlo vevypočtených hodnotách ke zkrácení demotivačního intervalu, či i k poklesu vykazovaných hodnot o cca 25 p.b. Z tohoto titulu nelze význam 100% hodnot přeceňovat. Výše uvedený příklad ukazuje

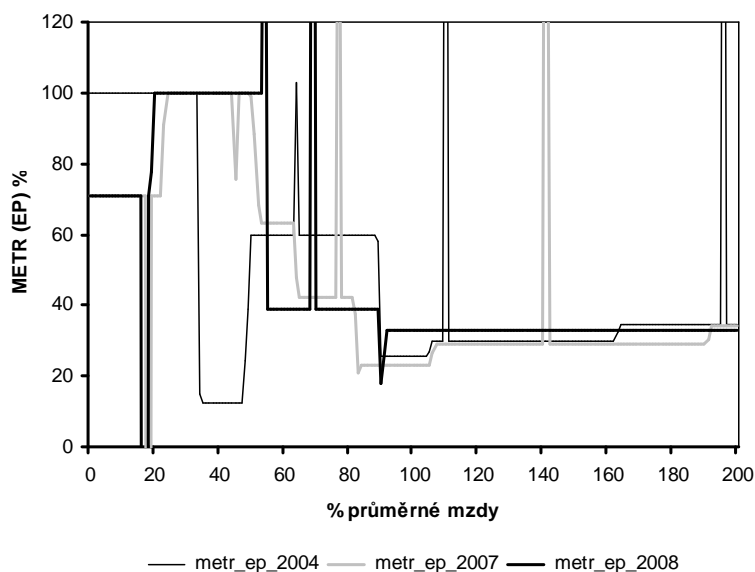
na vysokou citlivost vypočtených hodnot na zvolené předpoklady. Proto je nutné analýzu typových domácností používat velmi obezřetně a nelze z ní vyvozovat příliš silné závěry¹⁶.

Graf 1: Průběh ukazatele METR (EP) pro modelové domácnosti v letech 2004, 2007 a 2008

1+0+0

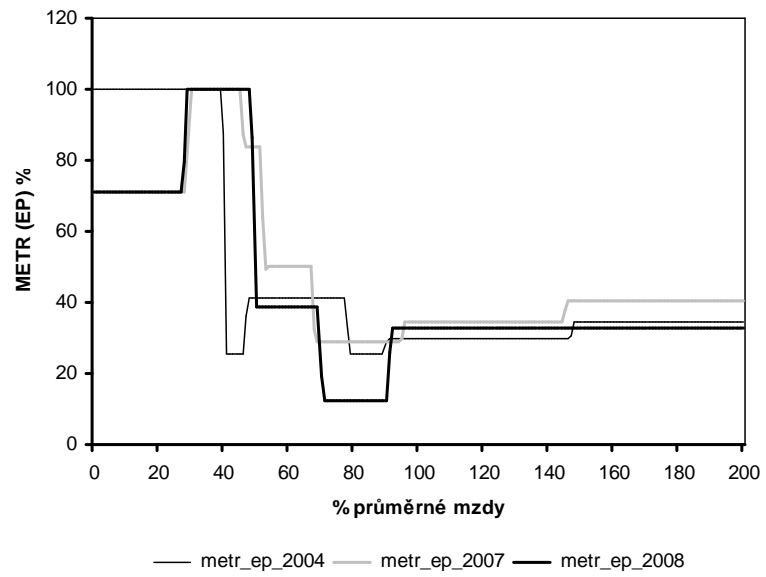


1+0+2

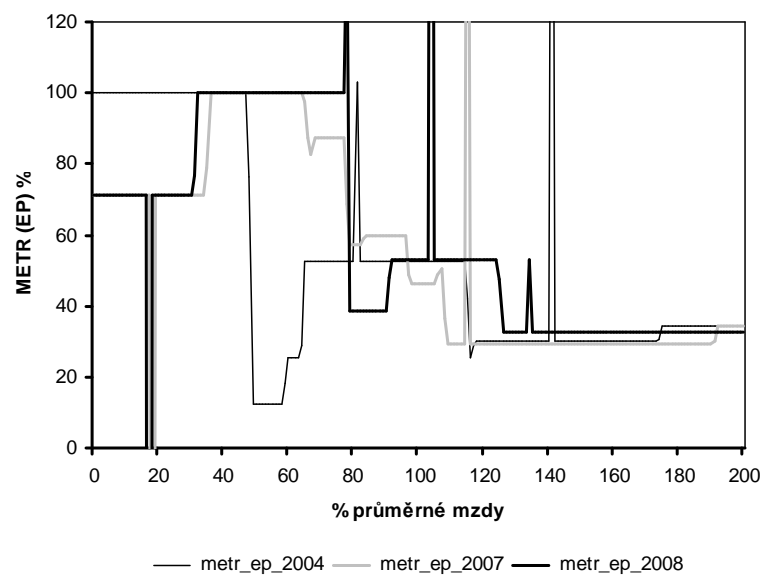


¹⁶ V tomto kontextu lze upozornit zejména na Dalsgaard (2008), kde jsou vyvozovány příliš silné závěry z relativně marginálního růstu ukazatele METR (EP) a také NRR pro vybrané typy domácností. Komparace výsledků jeho kalkulací s výše prezentovanými údaji je obtížná, neboť v obou případech byly použity odlišné metody propočtu. Dalsgaard (2008) počítal ukazatele pro změny v rozsahu 100 tis. Kč a nekalkuloval např. s doplatkem na bydlení. Nicméně jeho závěr, že v roce 2008 došlo k poklesu průměrné efektivní daňové sazby a zároveň k růstu ukazatele METR (EP) pro některé domácnosti s nízkými příjmy, lze akceptovat. V druhém případě se však jedná o změny tak malé (a vzhledem k vazbě na zvolené předpoklady i problematické), že lze o jejich reálném dopadu na chování domácností pochybovat.

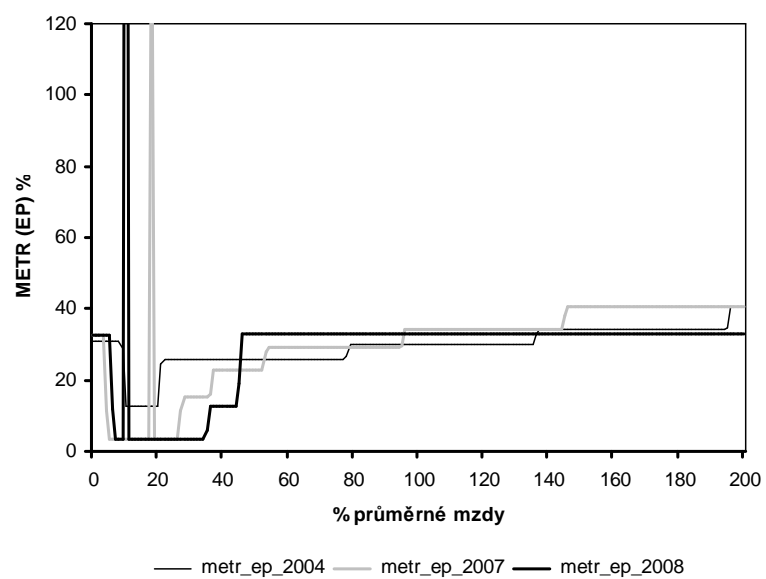
1+1+0



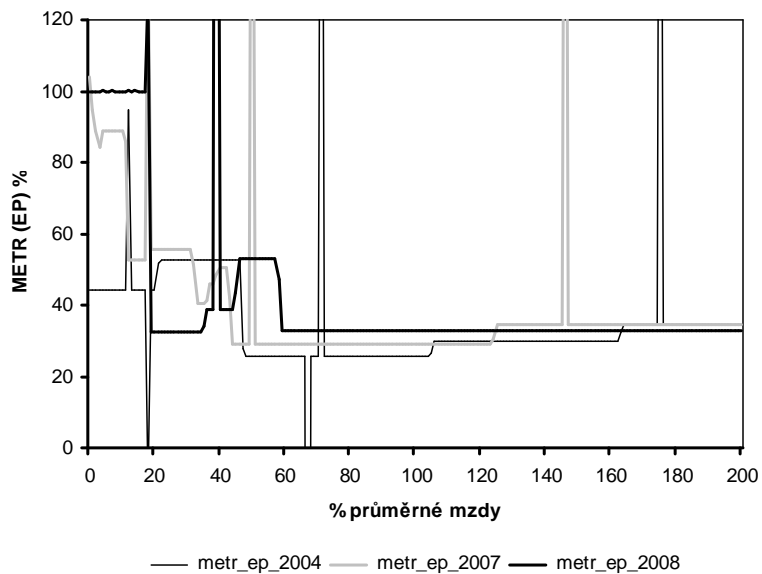
1+1+2



2+0+0



2+0+2



Pramen: vlastní výpočty.

4.2 Ukazatel čisté míry náhrady (krátkodobá nezaměstnanost)

Změny v daňovém a dávkovém systému provedené v letech 2007 a 2008 samozřejmě také ovlivnily hodnotu ukazatele čisté míry náhrady. Při grafické analýze průběhu tohoto indikátoru pro typové domácnosti se však ukazuje, že dopady jsou někdy velmi malé.

V případě domácností bez dětí lze obecně konstatovat, že došlo ke změně průběhu ukazatele ve dvou intervalech. U nízkých příjmů (do cca 40 % průměrné mzdy) se podařilo mírně hodnoty NRR (ST) snížit. Naopak pro příjmy nad 120 % průměrné mzdy se čistá míra náhrady zvýšila.

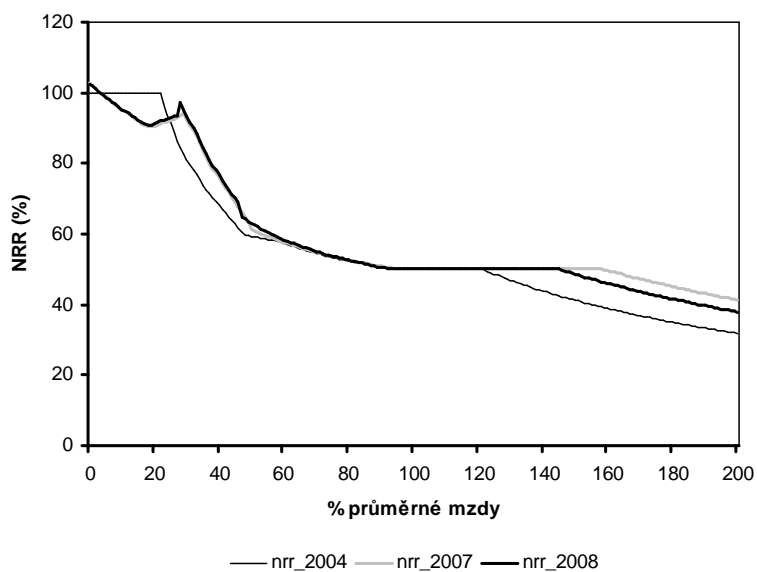
U rodin s dětmi jsou změny poněkud rozsáhlejší. Mírné snížení je opět možné najít u nízkých příjmů (do 40 % průměrné mzdy), v ostatních případech však dochází k nárůstu. Ten je například u 1+0+2 a 1+1+2 poměrně významný, u 2+0+2 se naopak průběh NRR (ST) ve srovnání s rokem 2004 příliš nezměnil.

Při pohledu na ukazatel NRR (ST) v letech 2007 a 2008 vynikne, že v některých intervalech se jeho hodnota s růstem procenta průměrné mzdy zvyšuje. Jedná se o důsledek nové konstrukce příspěvku na bydlení a dávek pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem k tomu, že jejich velikost je závislá na zvolených předpokladech, nelze opět potenciální negativní dopady výše diskutovaného jevu na chování domácností přeceňovat.

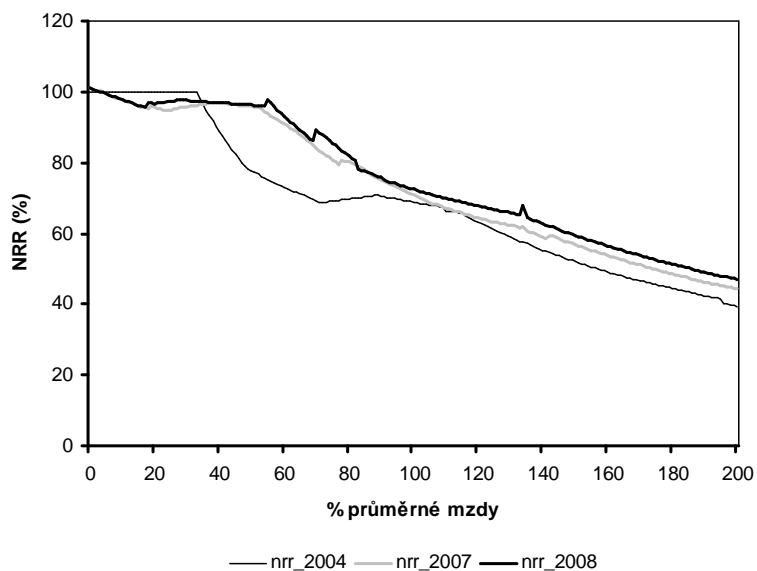
Z prezentovaných grafů také vyplývá, že významnějším faktorem, který ovlivnil průběh NRR (ST), byla dávková reforma v roce 2007. Změny implementované v roce 2008 měly velmi malé dopady.

Graf 2: Průběh ukazatele NRR (ST) pro modelové domácnosti v letech 2004, 2007 a 2008

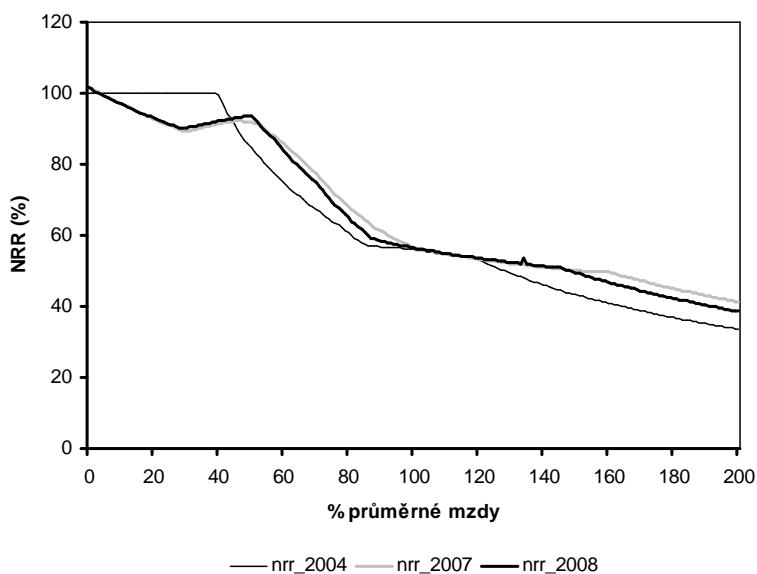
1+0+0



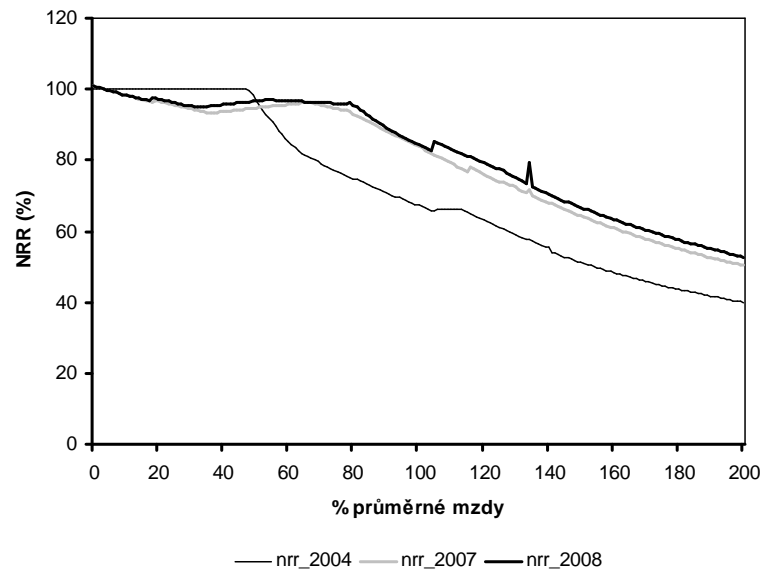
1+0+2



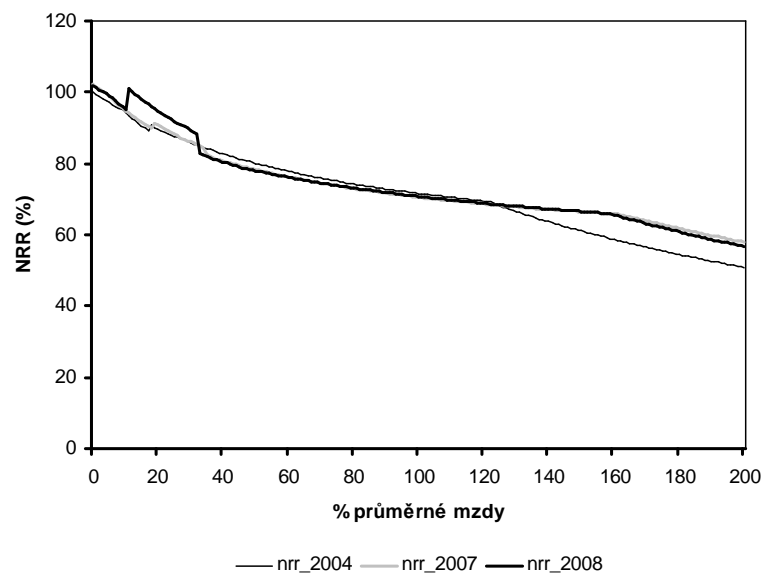
1+1+0



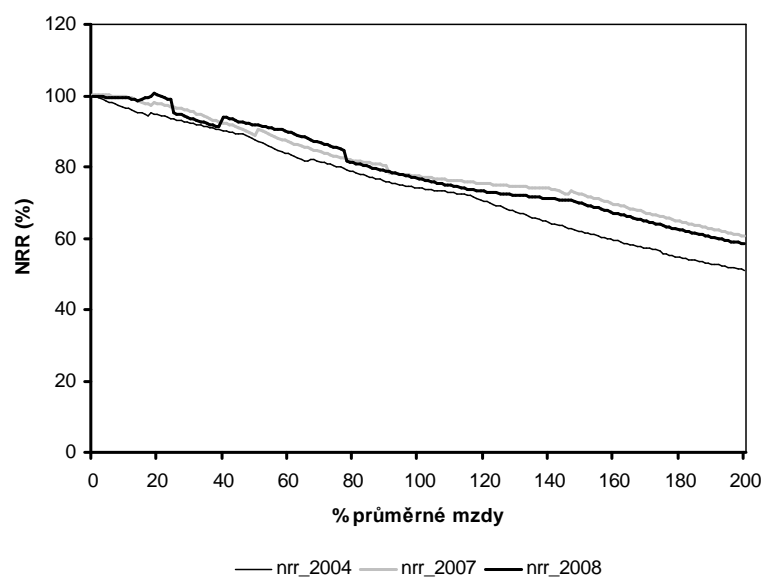
1+1+2



2+0+0



2+0+2

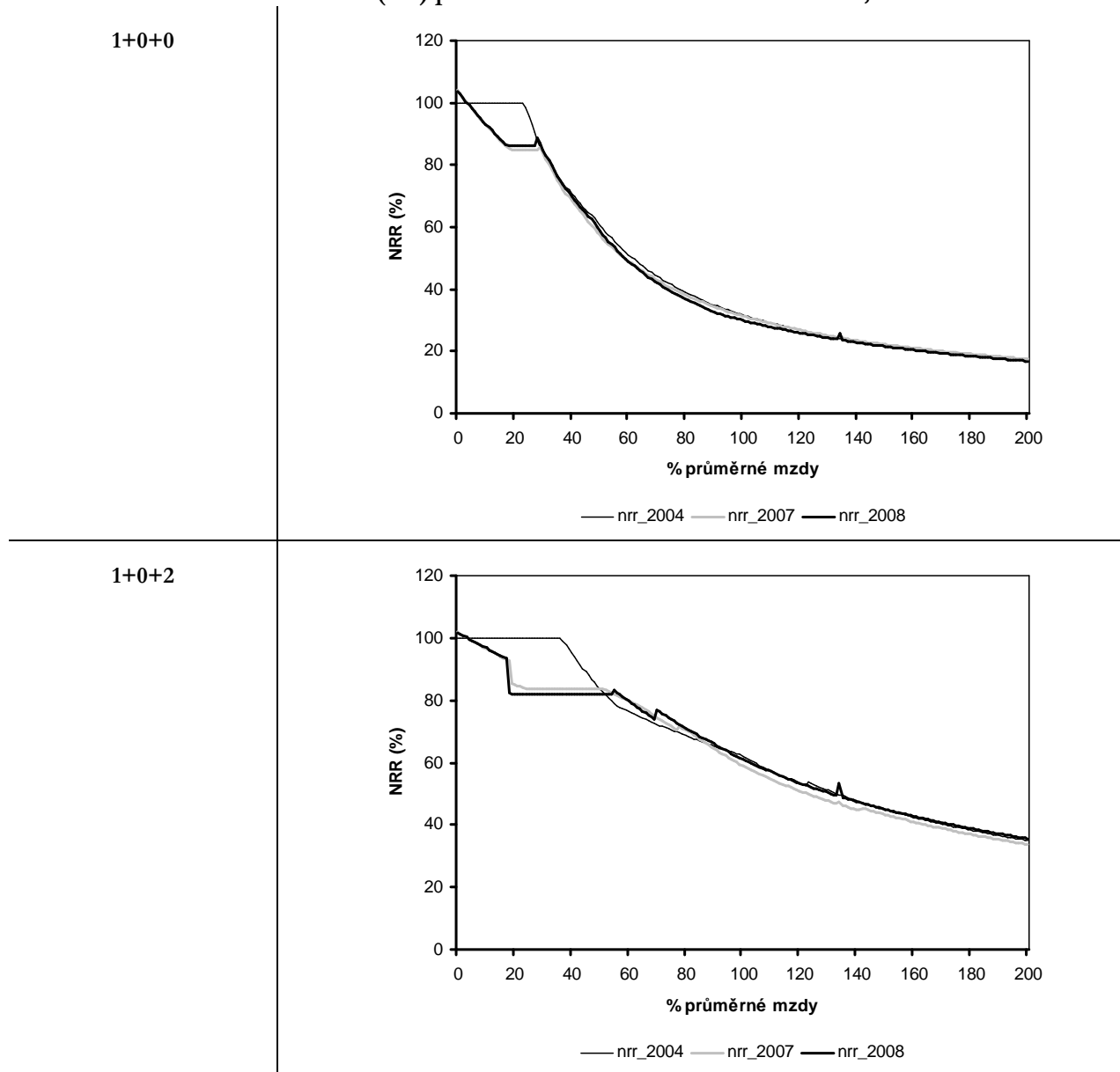


Pramen: vlastní výpočty.

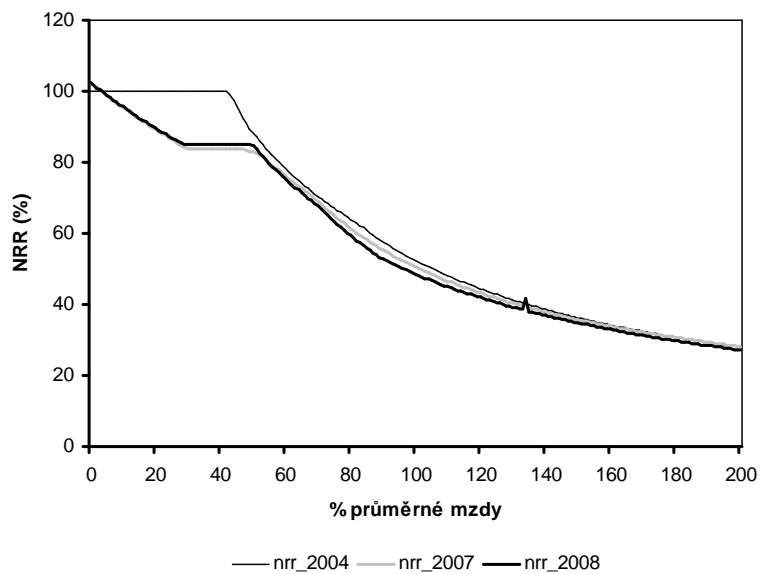
4.3 Ukazatel čisté míry náhrady (dlouhodobá nezaměstnanost)

Vývoj ukazatele NRR (LT) byl významněji ovlivněn pouze dávkovými změnami v roce 2007; vliv změn z roku 2008 byl stejně jako v předešlém případě zanedbatelný. Ve všech sledovaných typových domácnostech (s výjimkou 2+0+2) došlo ke snížení ukazatele u nízkopříjmových skupin, resp. byly odbourány 100% hodnoty. Pro příjmy přibližně nad 50 % průměrné mzdy zůstaly hodnoty NRR (LT) téměř totožné jako v roce 2004. Odlišné dopady lze najít u úplných rodin s dětmi, kde oba dospělí pracují. Zde došlo v celém sledovaném intervalu k mírnému nárůstu ukazatele.

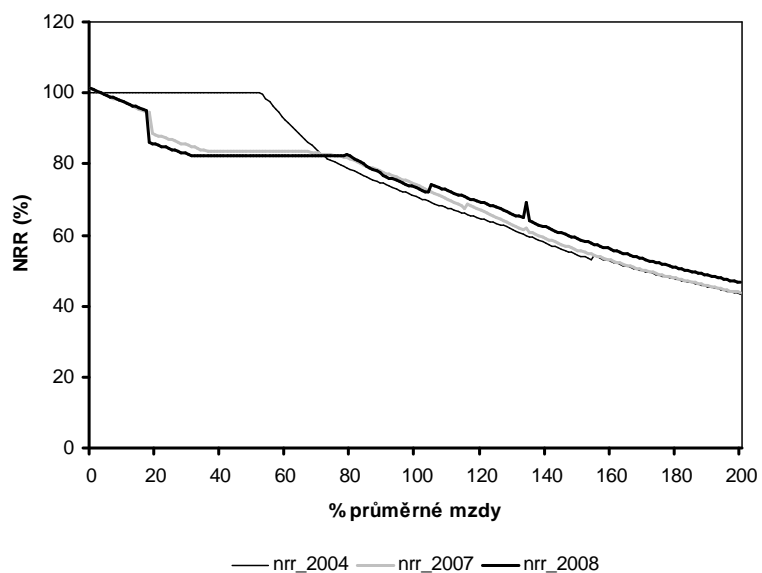
Graf 3: Průběh ukazatele NRR (LT) pro modelové domácnosti v letech 2004, 2007 a 2008



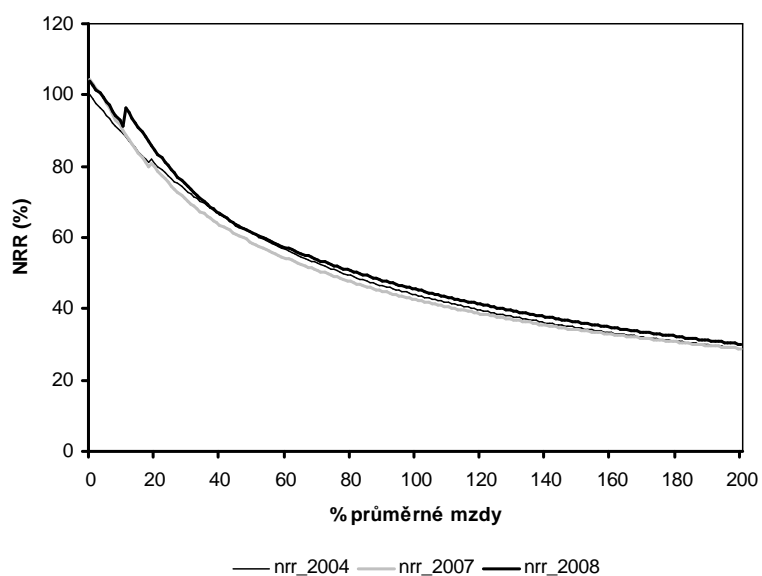
1+1+0



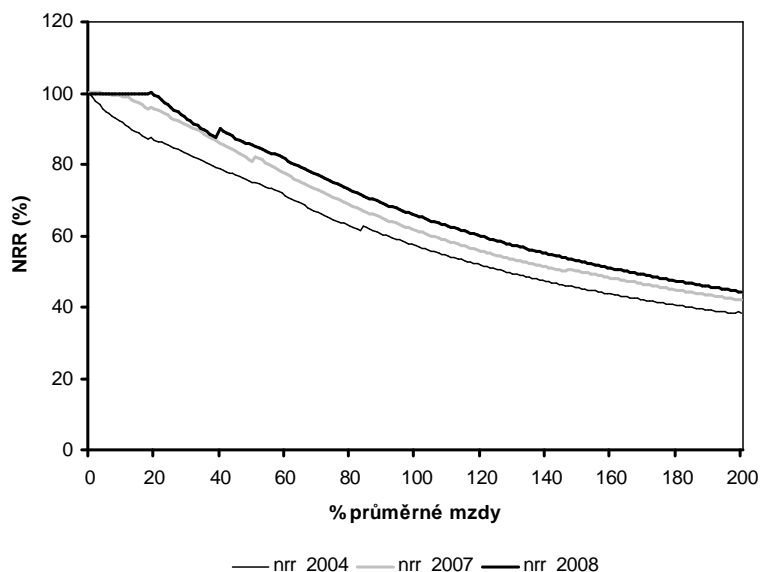
1+1+2



2+0+0



2+0+2



Pramen: vlastní výpočty.

4.4 Rozložení hodnot ukazatelů mezní efektivní daňové sazby pro zaměstnané osoby a čistých měr náhrad ve společnosti

Předešlá kapitola analyzovala změny v hodnotách ukazatelů motivace k práci na příkladu tzv. typových domácností. Průběh ukazatelů pro jednotlivé rodiny přitom indikuje intervaly, ve kterých jsou jejich hodnoty relativně vysoké a mohou tak negativně ovlivňovat chování domácností na trhu práce. Otázkou zůstává, jestli nejsou tyto demotivační hodnoty pouze teoretickým problémem resp. jestli se skutečně ve společnosti nachází domácnosti, které jsou jimi zasaženy. Odpovědi na tyto otázky přináší následující analýza rozložení velikosti jednotlivých ukazatelů motivace práce ve společnosti. Zde je zachycena jak celková distribuce těchto sazeb tak i jejich rozložení pro vybrané typy domácností. Pro přehlednost jsou v následující tabulce uvedeny počty jednotlivých typů domácností, jak s nimi pracuje SILC 2005.

Tabulka 2: Rozložení jednotlivých typů domácností ve společnosti

Domácnosti	Celkem	Jednotlivce	Úplné rodiny bez dětí	Úplné rodiny s dětmi	Neúplné rodiny s dětmi
Počet	4 012 695	916 375	1 424 650	1 206 925	427 360
% ze všech domácností	100	23	36	30	11
Alespoň jeden pracuje/podniká	2 727 247	333 079	916 957	1 150 352	299 684
% z domácností daného typu	68	36	64	95	70

Pramen: SILC 2005, vlastní výpočty.

Z hlediska všech typů domácností, kde alespoň jeden dospělý pracuje, došlo v letech 2004 až 2008 k postupnému růstu počtu domácností čelících více než 50% hodnotám METR (EP). Zatímco v roce 2004 to bylo 9 %, o čtyři roky později již 11,4 %. Více než polovina z nich se však pohybuje v intervalu 50–60 %, tedy na samé hranici. Prezentované údaje dále ukazují, že reforma v roce 2008 způsobila koncentraci téměř 85 % domácností v intervalu 30–40 % METR (EP). Tuto koncentraci je možné najít u všech sledovaných typů domácností. Nejvýznamnější je u domácností bez dětí, kde těmto sazbám čelí více než 90 % z nich.

Z hlediska zasažení demotivačními hodnotami METR (EP) jsou na tom v průměru hůře domácnosti s dětmi. Procento je vysoké zejména u neúplných rodin s dětmi, kde v roce 2008 dosáhlo hodnoty 38. Obecně lze také konstatovat, že reforma v roce 2008 toto procento zvýšila. Na druhou stranu však více než dvě třetiny z nich čelí sazbám v intervalu 50–60 %, tedy opět velmi blízko zvolené 50% hranici.

Při celkovém pohledu na současný stav v rozložení ukazatelů METR (EP) lze konstatovat, že potenciálně demotivační sazby převyšující 50 % zasahují přibližně jednu desetinu domácností. Jako významnější problém se toto ukazuje zejména u neúplných rodin s dětmi, kde se již jedná o celou třetinu domácností.

Tabulka 3: Rozložení domácností z hlediska hodnot METR (EP); všechny domácnosti, kde alespoň jeden dospělý pracuje, údaje v %

Rok	METR (EP) %										Celkem více než 50
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	
2004	0,0	1,8	58,3	21,5	9,5	6,2	0,6	0,0	0,0	2,2	9,0
2007	0,0	1,3	53,9	24,1	12,4	3,1	1,5	0,2	1,9	1,7	8,3
2008	0,0	3,9	0,0	84,3	0,3	6,7	0,8	0,8	0,2	2,9	11,4

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 4: Rozložení domácností z hlediska hodnot METR (EP); domácnosti pracujícího jednotlivce, údaje v %

Rok	METR (EP) %										Celkem více než 50
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	
2004	0,0	0,2	64,3	22,9	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	2,4
2007	0,0	0,8	52,4	26,7	18,0	1,0	0,0	0,0	0,5	0,8	2,2
2008	0,0	1,9	0,0	92,7	0,8	2,4	0,0	1,0	0,0	1,2	4,7

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 5: Rozložení domácností z hlediska hodnot METR (EP); úplné rodiny bez dětí, kde alespoň jeden pracuje, údaje v %

Rok	METR (EP) %										Celkem více než 50
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	
2004	0,0	0,8	63,8	27,7	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
2007	0,0	1,1	52,2	29,7	15,2	0,8	0,0	0,0	1,0	0,0	1,8
2008	0,0	4,7	0,0	94,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 6: Rozložení domácností z hlediska hodnot METR (EP); úplné rodiny s dětmi, kde alespoň jeden pracuje, údaje v %

Rok	METR (EP) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	Celkem více než 50
2004	0,0	2,6	51,8	18,7	12,4	11,9	0,1	0,0	0,0	2,5	14,6
2007	0,0	1,6	54,0	22,1	9,8	4,8	1,3	0,4	2,8	3,2	12,5
2008	0,0	3,7	0,0	77,9	0,4	10,2	1,6	0,4	0,5	5,3	18,0

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 7: Rozložení domácností z hlediska hodnot METR (EP); neúplné rodiny s dětmi, kde přednosta pracuje, údaje v %

Rok	METR (EP) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	Celkem více než 50
2004	0,0	5,6	43,4	11,8	4,7	18,6	7,3	0,0	0,0	8,5	34,4
2007	0,0	1,3	45,7	14,8	9,7	9,6	13,2	0,5	1,5	3,6	28,5
2008	0,0	1,7	0,3	59,0	1,0	23,0	2,4	7,1	0,0	5,5	38,0

Pramen: vlastní výpočty.

Z hlediska ukazatele NRR (ST) lze na základě vypočtených údajů konstatovat, že více než polovina domácností čelí hodnotám mezi 60 a 90 %. Situace v roce 2007, resp. provedené změny, způsobila, že došlo k mírnému nárůstu jejich počtu. Obecně tak lze konstatovat, že došlo ke zvýšení sociálních jistot domácností v krátkém období (tedy po dobu pobírání podpory v nezaměstnanosti). Daňové změny platné od roku 2008 toto příliš nezměnily.

Naproti tomu z hlediska dlouhého období představovaly změny v roce 2007 poměrně významný zásah, který v průměru snížil počet domácností s vysokými sazbami. Naopak reforma z roku 2008 vrátila hodnoty téměř na původní úroveň.

Tabulka 8: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (ST); všechny domácnosti, kde alespoň jeden dospělý pracuje, údaje v %

Rok	NRR (ST) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,1	0,4	1,9	4,1	6,7	13,1	20,5	26,8	19,2	7,1	68,7
2007	0,1	0,1	0,3	0,8	6,5	8,9	16,9	35,1	27,1	4,0	72,3
2008	0,1	0,2	0,4	1,0	5,5	9,9	18,1	35,9	22,7	6,1	72,2

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 9: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (ST); domácnosti pracujícího jednotlivce, údaje v %

Rok	NRR (ST) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,3	2,5	9,4	14,4	17,7	17,8	18,2	6,3	7,1	6,3	54,1
2007	0,0	0,3	1,3	2,5	32,7	34,2	9,5	10,9	4,7	3,8	56,7
2008	0,0	0,6	1,6	2,3	26,3	38,4	11,2	8,3	6,1	5,1	57,8

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 10: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (ST); úplné rodiny bez dětí, kde alespoň jeden pracuje, údaje v %

Rok	NRR (ST) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,0	0,0	0,5	1,8	4,7	12,3	20,8	30,5	22,2	7,1	71,6
2007	0,0	0,0	0,0	0,5	1,3	4,3	23,3	41,2	25,1	4,2	74,5
2008	0,0	0,0	0,0	0,8	1,2	5,2	23,5	39,5	24,7	5,1	74,4

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 11: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (ST); úplné rodiny s dětmi, kde alespoň jeden pracuje, údaje v %

Rok	NRR (ST) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,2	0,2	0,7	2,6	5,7	14,3	22,5	27,5	20,5	5,9	69,8
2007	0,2	0,2	0,2	0,7	2,9	4,4	14,0	35,8	37,5	4,2	75,9
2008	0,2	0,2	0,3	0,8	2,8	4,9	16,1	40,3	27,3	7,1	75,0

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 12: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (ST); neúplné rodiny s dětmi, kde přednosta pracuje, údaje v %

Rok	NRR (ST) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,0	0,0	1,0	4,3	3,5	8,8	18,3	32,0	17,6	14,5	72,8
2007	0,0	0,0	0,6	0,3	2,1	9,4	18,9	31,7	34,1	2,9	74,2
2008	0,0	0,0	1,0	1,2	1,7	7,8	19,5	31,3	31,9	5,6	74,3

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 13: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (LT); všechny domácnosti, kde alespoň jeden dospělý pracuje, údaje v %

Rok	NRR (LT) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,2	1,8	6,1	11,0	18,3	24,4	18,6	11,9	4,3	3,5	55,3
2007	0,7	2,7	7,0	10,5	19,6	22,0	18,5	13,0	4,2	1,8	53,8
2008	0,5	1,3	4,7	9,7	16,8	22,1	19,6	14,6	7,9	2,8	57,6

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 14: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (LT); domácnosti pracujícího jednotlivce, údaje v %

Rok	NRR (LT) %										
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	vážený průměr
2004	0,6	10,4	26,2	20,8	15,4	10,0	6,2	4,6	2,0	3,9	40,7
2007	4,5	14,8	31,8	20,9	8,7	7,2	3,7	4,1	3,2	1,2	34,9
2008	2,9	5,6	20,8	24,8	18,6	10,0	7,0	4,7	3,0	2,6	41,8

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 15: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (LT); úplné rodiny bez dětí, kde alespoň jeden pracuje, údaje v %

Rok	NRR (LT) %										vážený průměr
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	
2004	0,0	0,4	4,7	12,7	24,8	23,8	17,0	10,4	4,7	1,5	54,2
2007	0,0	0,4	4,0	11,4	27,4	22,2	19,7	9,7	3,3	2,0	54,4
2008	0,0	0,4	3,4	9,4	20,9	25,7	20,0	13,7	3,9	2,5	56,7

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 16: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (LT); úplné rodiny s dětmi, kde alespoň jeden pracuje, údaje v %

Rok	NRR (LT) %										vážený průměr
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	
2004	0,2	0,2	1,4	7,8	14,6	29,1	25,1	13,8	3,9	3,9	59,4
2007	0,2	0,5	1,5	6,1	16,3	25,4	25,6	17,4	5,3	1,7	59,7
2008	0,2	0,5	0,6	5,6	11,4	22,3	25,6	18,4	12,3	3,0	63,3

Pramen: vlastní výpočty.

Tabulka 17: Rozložení domácností z hlediska hodnot NRR (LT); neúplné rodiny s dětmi, kde přednosta pracuje, údaje v %

Rok	NRR (LT) %										vážený průměr
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91 a více	
2004	0,0	1,0	2,8	5,0	10,6	19,7	23,4	20,7	7,3	9,5	64,2
2007	0,0	2,4	5,0	9,2	19,3	20,4	13,7	20,9	6,7	2,5	57,4
2008	0,0	2,1	3,5	6,6	15,5	17,7	16,7	21,4	12,1	4,3	61,5

Pramen: vlastní výpočty.

5 Dopady změn v daních a dávkách v roce 2008 na daňové zatížení domácností a jejich čistý příjem

Změny v daňovém systému platné od roku 2008 podstatně změnilly existující filozofii zdanění. Přejít k jedné mezní sazbě a nemožnost uplatnění zaplaceného pojistného jako odčitatelné položky s sebou následně přinesl otázku, jaké jsou dopady na celkové daňové zatížení domácností. Následující tabulka uvádí zatížení domácností daní z příjmů fyzických osob a pojistným vypočtené mikrosimulačním modelem založeným na datech EU-SILC 2005. Ukazatel je vypočten jako podíl zaplacených daní a pojistného na daňovém základu, který není navýšen o pojistné placené zaměstnavatelem. Domácnosti jsou seřazeny podle velikosti jejich příjmů, který je vyjádřen násobkem životního minima. Z prezentovaných údajů vyplývá, že ve všech sledovaných příjmových situacích došlo k poklesu průměrné míry daňového zatížení. Pokles je významný zejména u domácností se zdanitelným příjmem v rozsahu 1 až 4 násobek životního minima, což lze přikládat značnému nárůstu základních slev na daní. U vyšších příjmů je pokles relativně malý¹⁷.

Tabulka 18: Průměrné daňové zatížení (daní z příjmů a pojistným) rodin v letech 2007 a 2008, údaje v %

Rok	Zdanitelný příjem jako násobek životního minima						
	(0-1>	(1-2>	(2-3>	(3-4>	(4-5>	(5-50)	(0-1>
2007	10,0	12,6	16,3	19,2	21,6	25	10,0
2008	7,1	10,8	14,8	17,6	20,2	24,1	7,1

Pramen: vlastní výpočty.

Rozdílné dopady lze identifikovat u jednotlivých typů rodin. Provedené výpočty ukazují, že nikde nedošlo k růstu daňového zatížení. Pokles je nejvýznamnější u rodin s dětmi, kde se pohybuje kolem 1,5 p.b. Implementovaná daňová reforma tak snížila daňové zatížení zejména nízkopříjmovým domácnostem s dětmi.

Tabulka 19: Průměrné daňové zatížení (daní z příjmů a pojistným) jednotlivých typů rodin v letech 2007 a 2008, kde alespoň jedna osoba pracuje, údaje v %

Rok	Jednotlivec	Úplná rodina bez dětí	Úplná rodina s dětmi	Neúplná rodina s dětmi
2007	24,8	24,2	21,2	18,5
2008	24,2	23,1	19,5	17,0

Pramen: vlastní výpočty.

Při analýze dopadů změn implementovaných v roce 2008 na příjem domácností je nutné zohlednit jak pokles daňového zatížení, tak i omezení některých dávkových titulů. Provedené výpočty v rámci mikrosimulačního modelu ukazují, že změny v konstrukci daně z příjmů fyzických osob způsobí snížení jejího inkasa v roce 2008 o cca 20 mld. Kč. Změny v testovaných dávkách státní sociální podpory povedou k poklesu jejich výše přibližně o 8,5 mld. Kč (z toho 5 mld. Kč přídatky na děti a 3,5 mld. Kč sociální příspěvek).¹⁸ Z výše uvedeného tak vyplývá, že čisté dopady

¹⁷ Při interpretaci údajů prezentovaných v tabulce je však nutné vzít v úvahu, že mikrosimulační model nekalkuluje s nestandardními odčitatelnými částkami, jakými jsou např. zaplacené pojistné na životní pojištění či úroky u hypotečních úvěrů. Ty jsou využívány zejména středně a vysokopříjmovými domácnostmi a snižují tak efektivní míru jejich zdanění.

¹⁸ Dopady změn v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi nelze pomocí mikrosimulace kvalifikovaně odhadovat, neboť příspěvek na živobytí má podstatně složitější systém testování, který vytváří větší prostor pro jednání odpovědných

na celkové příjmy domácností se pohybují kolem 11,5 mld. Kč a v tomto směru lze tedy v roce 2008 očekávat zvýšení jejich disponibilního důchodu oproti roku 2007¹⁹.

úřadů. V případě doplatku na bydlení je jeho velikost závislá na prokazování oprávněných nákladů na bydlení, které nelze z dostupných mikrodat získat.

¹⁹ Výše uvedený odhad je velmi blízký údajům, které prezentuje MF v Konvergenčním programu 2008. MF zde odhaduje výpadek daňových příjmů daně z příjmů fyzických osob na 21 mld. Kč a snížení objemu vyplácených dávek státní sociální podpory o 8,5 mld. Kč.

Závěry a doporučení

Analýza změn v hodnotách a distribuci ukazatelů motivace k práci, ke kterým došlo v důsledku implementace reformy daňového a dávkového systému v letech 2007 a 2008, ukázala, že nedošlo k natolik významnému pozitivnímu posunu, který by vysvětlil razantní zlepšení situace na trhu práce v posledních letech²⁰. Výše uvedený závěr tak podporuje hypotézu, že dominantní roli zde hrál vývoj na poptávkové straně trhu práce.

Ve sledovaném období byly provedeny dvě významné reformy. První z nich implementovaná v roce 2007 přinesla zejména omezení výskytu absolutně demotivačních hodnot ukazatele METR (EP), což bylo přímým důsledkem změny konceptu výpočtu dávek pomoci v hmotné nouzi. Dále došlo ke snížení počtu domácností zasažených vysokými sazbami NRR (LT), což mohlo posílit motivaci dlouhodobě nezaměstnaných najít si práci. O rok později implementovaná daňová reforma obecně snížila daňové zatížení domácností, přičemž nejvýznamnější byl tento pokles u rodin s dětmi. Z hlediska vývoje ukazatelů METR (EP) a NRR (ST) byl vliv reformy z roku 2008 marginální. Ovlivnil však velikost a distribuci ukazatele NRR (LT), kde došlo ve své podstatě k návratu do stavu v roce 2004.

Provedené reformy odstranily několik distorzí, které byly dlouhodobě kritizovány²¹. Stále však zůstává několik problematických oblastí, které si vyžadují pozornost. Jedná se například o existenci dvou dávek na děti (přídavky na děti a sociální příspěvek), doplněné v roce 2005 tzv. daňovým bonusem. Obecně také trvale nedochází k dostatečnému sladění vývoje částek životního minima a základních slev na dani u daně z příjmů fyzických osob. To následně vede k souběžnému placení daní a pobírání sociálních dávek, což generuje vysoké sazby ukazatelů motivace k práci. Obecně lze mít také výhrady ke srozumitelnosti některých zákonných norem v sociální oblasti, kde zejména definice rozhodného příjmu pro jednotlivé dávky je značně roztržštěná a v řadě případů zbytečně složitá. Pozornost by také měla být věnována vyhodnocení fungování nového systému dávek pomoci v hmotné nouzi. Jak vyplývá z modelových výpočtů, mohou v některých případech generovat 100% sazby METR (EP). Z tohoto důvodu je nutné se zabývat, jestli příslušné úřady tyto dávky přidělují paušálně nebo se skutečně snaží zohlednit individuální situaci žadatele.

Na základě výše uvedeného je tedy možné formulovat následující hospodářsko-politická doporučení:²²

- jako žádoucí se jeví zvýšení provázanosti daňového systému se systémem sociálních dávek s cílem minimalizovat počet situací, kdy jsou souběžně pobírány sociální dávky a placeny daně; nástrojem zde mohou být zejména maximální stropy pro vyplácení dávek z titulu sociální potřeby;
- je nutné uvažovat o snížení zatížení nejnižších příjmových skupin pojistným (a to včetně té části placené zaměstnavatelem), přičemž případná úleva by neměla být konstruována skokovitě, ale co nejvíce spojitě²³;
- i když existuje malý fiskální i technický prostor pro snížení již tak malé efektivní zátěže daní z příjmů fyzických osob pro nejnižší příjmové skupiny, případné změny DPFPO by měly být prováděny tak, aby nedocházelo k odrazování těchto skupin daňových

²⁰ Zde je však nutné upozornit, že provedené analýzy nezohledňují dopady změn v netestovaných dávkách (rodičovský příspěvek, příspěvek na péči v sociálních službách), což již bylo zmíněno v úvodní části.

²¹ Viz např. Jahoda (2004) nebo Pavel (2005).

²² Prezentovaná doporučení vychází i ze starších prací, jako např. Pavel – Vítek (2005).

²³ Nevýhodou výše uvedeného návrhu je zvýšení míry solidarity v průběžně financovaném systému sociálního pojištění, přičemž její míra je již v současné době poměrně vysoká. Další nevýhodou je nárůst komplikovanosti systému, což může vést ke zvýšení administrativních a vyvolaných nákladů.

poplatníků od práce (zvýšení hranic odčitatelných položek nebo slev; „spojité průběhy“ úlev apod.);

- jako žádoucí se také jeví revize existujících sociálních dávek, jejímž výsledkem by byl pokles jejich počtu; lze doporučit zejména sloučení sociálního příplatku s přídavky na děti a změna jeho konstrukce na lineární;
- z hlediska přehlednosti se jeví jako nutné sjednocení definice a metody výpočtu tzv. rozhodných příjmů a to jak pro systém dávek státní sociální podpory tak i pro systém pomoci v hmotné nouzi; lze doporučit i revizi postavení daňového bonusu na dítě v systému sociální ochrany.

Použitá literatura

- CAREY, D., TCHILINGUIRIAN H.: *Average Effective Tax Rates on Capital, Labor and Consumption*. Paris: OECD Economics Department 2000, Working Paper No. 258.
- CARONE, G., SALOMÄKI, A.: *Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU*. Brussels: EC 2002, Economic Paper.
- ČSÚ: *Míra zdanění nízko-příjmových pracovníků* [On-line]. Praha: ČSÚ 2004. [cit. 15.09.2008], <http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/I.4_mira_zdaneni_u_nizko_prijmovych_pracovniku>.
- DALSGAARD, T.: *Tax and Welfare Reforms in the Czech Republic—Structural Implications and Challenges*. WP/08/52. IMF: 2008.
- EK: *Indicators of Unemployment and Low-wage Traps*. Brussels: EC 2003, Economic Paper.
- EK: *Key Structural Challenges in the Acceding countries*. Brussels: EC 2003a, Economic Paper.
- EK: *Labour Market Challenges in acceding countries: Considerations in Light of the Broad Economic Policy Guidelines*. Brussels: EC 2004, Working Paper of Directorate General.
- EK: *Structures of the Taxation Systems in the European Union*. Data 1995-2002. Brussels: EC 2004a.
- EK: *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*. Brussels: EC 2007.
- GALUŠČÁK, K., PAVEL, J.: *Unemployment and Inactivity Traps in the Czech Republic: Incentive Effects of Policies*. CNB Working paper series 9/2007.
- HAVEMAN, R.: *Reducing poverty while increasing employment: a primer on alternative strategies, and a blueprint*. Paris: OECD 1996, Economic Studies No. 26, 1996/1.
- IMMERVOLL, H., BERGER, F., BORSENBERGER, M., LUMEN, J., SCHOLTUS, B., DE VOS, K.: *The Impact of Tax-Benefit Systems on Poverty Rates in the Benelux Countries. a Simulation Approach Using Synthetic Datasets*. Cambridge 2000, Working Paper.
- IMMERVOLL, H.: *The Distribution of Average and Marginal Effective Tax Rates in European Union Member States*. Cambridge 2002, Working Paper.
- JAHODA, R.: *Interakce sociálního a daňového systému a pracovní pobídky*. Praha: VÚPSV 2004.
- JOUMARD, I.: *Tax Systems in European Union Countries*. Paris, OECD Economics Department 2001, Working Paper No. 301.
- OECD: *Making Work Pay – a Thematic Review of Taxes, Benefits, Employment and Unemployment*. Paris: OECD 1996.
- OECD-EK: *Indicators of Unemployment and Poverty Traps*. Paris: OECD 2003.
- OECD: *Taxing Wages in OECD Countries 2001/2002*. Paris: OECD 2003a.
- OECD: *Revenue Statistics 1965 - 2002*. Paris: OECD 2003b.
- OECD: *Economic Review – The Czech Republic*. Paris: OECD 2004. Nepublikovaný materiál.
- OECD: *Taxing Wages in OECD Countries 2003/2004*. Paris: OECD 2005.
- OECD: *Revenue Statistics 1965 - 2006*. Paris: OECD 2007.
- OECD: *Taxing Wages in OECD Countries 2005 - 2006*. Paris: OECD 2007a.

- PAVEL, J., VÍTEK, L.: *Interaction between Wage Taxation and Benefit System – Influence on Motivation to Work in the Czech Republic and Slovakia During Transition*. Fiscal and Regulatory Competition. Milano: Bocconi University 2004.
- PAVEL, J.: *Vliv daní a dávek na pracovní úsilí v ČR*. Výzkumná studie MF ČR č. 2/2005. 28 stran. [cit. 15.09.2008], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Studie_Dane_a_davky_200502.pdf>.
- PAVEL, J., VÍTEK, L.: Mezní efektivní daňové sazby zaměstnanců na českém a slovenském pracovním trhu v období transformace. *Politická ekonomie*, č. 4/2005, str. 477-494. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- PRESCOTT, E. C.: Why Do Americans Work So Much More Than Europeans, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 2004, sv. 28 (1), str. 2-13.
- PRUŠVIC, D., PŘIBYL, J.: *Komparace zatížení pracovních příjmů reprezentativních typů domácností zaměstnanců v České a Slovenské republice osobní důchodovou daní a příspěvků na sociální zabezpečení*. Praha: VÚPSV 2006.
- Schneider O., Jelínek T.: Vliv českého sociálního systému a daňových úlev na rozdělení příjmů, *Finance a úvěr*, 2001, sv. 51 (12), str. 639-657.
- SIROVÁTKA, T., ŽIŽLAVSKÝ, M.: Nezaměstnanost a pracovní pobídky, *Politická ekonomie*, 2003, sv. LI (3), str. 391-406.
- SUTHERLAND, H.: *Combating Poverty and Social Exclusion Through Changes in Social and Fiscal Policy*. EUROMOD Working Paper No. EM8/05, 2005. [cit. 15.09.2008], <<http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/workingpapers/emwp0805.pdf>>.
- ŠTĚPÁNKOVÁ, P.: Využití mikrosimulačního modelování v hodnocení redistribuční funkce daní a sociálních dávek, *Finance a úvěr*, 2002, (1).
- VEČERNÍK, J.: Přerozdělování příjmů daněmi a dávkami v ČR: jeho proměny a reflexe po roce 1989, *Finance a úvěr*, 2002, (1).
- www.czso.cz (Český statistický úřad)
- www.mfcr.cz (Ministerstvo financí ČR)
- www.mpsv.cz (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR)

