



Zdanění osobních příjmů

ALENA VANČUROVÁ



Wolters Kluwer

ZDANĚNÍ OSOBNÍCH PŘÍJMŮ

Zdanění osobních příjmů

ALENA VANČUROVÁ



Wolters Kluwer

Vzor citace: VANČUROVÁ, A. *Zdanění osobních příjmů*. 1. vydání.
Praha: Wolters Kluwer, 2013. 428 s.

Příspěvek je zpracován jako jeden z výstupů v rámci řešení výzkumného projektu, podporovaného institucionální podporou IP 100040.

Recenzenti: prof. Ing. Jan Široký, CSc.
doc. Ing. Zdeněk Sadovský, CSc.

© prof. Ing. Alena Vančurová, Ph.D., 2013

ISBN 978-80-7478-388-3 (brož.)

ISBN 978-80-7478-437-8 (pdf)

OBSAH

1	Historie zdanění osobních důchodů	9
1.1	Osobní důchodové daně na území dnešní České republiky	11
2	Charakteristika osobní důchodové daně a sociálního pojistného	19
2.1	Charakteristika sociálního pojistného	20
2.2	Systemizace osobní důchodové daně a sociálního pojistného	22
2.3	Požadavky kladené na dobrou důchodovou daň	24
2.3.1	Efektivnost osobní důchodové daně	33
2.3.2	Spravedlnost důchodové daně	37
2.4	Progresivita osobní důchodové daně	41
2.5	Měření progresivity daně	44
3	Daňové reformy daní z osobních důchodů	51
3.1	Daňové reformy v České republice	53
4	Konstrukční prvky při zdanění osobních důchodů	59
5	Daňové subjekty, poplatníci a plátcí	62
5.1.1	Jednotka zdanění	63
5.1.2	Daňové rezidentství a domicil u daně z příjmů fyzických osob	69
5.1.3	Účast na sociálním pojistném	71
6	Předmět daně z příjmů fyzických osob a příjmy podléhající sociálnímu pojistnému	76
6.1	Předmět daně z příjmů fyzických osob	76
6.1.1	Vynětí z předmětu daně	79

6.1.2	Osvobození od daně	84
6.1.3	Příjmy podléhající sociálnímu pojistnému	88
6.2	Struktura základu daně z příjmů	90
6.3	Koncepce základu daně z příjmů fyzických osob	95
6.3.1	Samostatné základy daně	102
6.4	Zdanitelný příjem sociálního pojistného a vyměřovací základ	104
6.4.1	Sazby sociálního pojistného	107
7	Příjmy ze závislé činnosti	110
7.1	Příjmy ze závislé činnosti, ze zaměstnání	112
7.1.1	Příjmy ze závislé činnosti	113
7.1.2	Příjmy ze zaměstnání z hlediska sociálního pojistného	116
7.2	Nezdaňované příjmy	119
7.2.1	Příjmy vyňaté ze zdanění	119
7.2.2	Příjmy osvobozené od daně	126
7.3	Zdanitelné příjmy a jejich ocenění	133
7.3.1	Nepeněžitě příjmy od zaměstnavatele	134
7.4	Vyměřovací základ zaměstnance	138
7.4.1	Minimální vyměřovací základ zaměstnance	138
7.4.2	Maximální vyměřovací základ zaměstnance	142
7.4.3	Výpočet sociálního pojistného	145
7.5	Formulace dílčího základu daně z příjmů fyzických osob	146
8	Příjmy ze samostatné činnosti	152
8.1	Příjmy ze samostatné činnosti	154
8.1.1	Příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti – daň z příjmů fyzických osob	154
8.1.2	Daňová evidence a obchodní majetek	160
8.1.3	Zdanitelné příjmy sociálního pojistného	168
8.1.4	Příjmy osvobozené od daně z příjmů fyzických osob	170
8.1.5	Příjmy tvořící samostatné základy daně	174
8.2	Konstrukce dílčího základu daně příjmů z podnikání a jiné samostatné činnosti	175
8.2.1	Některé problémy stanovení daně u podnikatelů	176
8.2.2	Výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů	186
8.2.2.1	Paušální výdaje	189
8.3	Výdaje podle skutečnosti	199

8.3.1	Hmotný majetek a jeho odpisování	200
8.3.2	Výdaje související s pracovními cestami	203
8.3.3	Vyměřovací základ ze samostatné výdělečné činnosti	206
8.3.3.1	Minimální vyměřovací základy	208
8.3.3.2	Maximální vyměřovací základ	216
9	Příjmy plynoucí z majetku	219
9.1	Příjmy z kapitálového majetku	220
9.1.1	Příjmy, které tvoří samostatné základy daně	222
9.1.2	Příjmy, které se zdaňují v dílčím základu daně	226
9.2	Příjmy z pronájmu	227
9.2.1	Nepeněžní příjem z pronájmu	236
10	Ostatní příjmy	247
10.1	Příjmy sociálního charakteru	249
10.2	Příjmy z prodeje majetku	253
10.2.1	Příjmy z prodeje nemovitostí	255
10.2.2	Příjmy z prodeje movitých věcí	265
10.2.3	Příjmy z prodeje finančního majetku	267
10.2.4	Příjmy z prodeje majetku, který prošel obchodním majetkem	275
10.2.5	Podíl na likvidačním zůstatku a vypořádací podíl	281
10.3	Příležitostné příjmy	281
10.4	Náhrady škody a pojistná plnění	284
10.5	Výhry a ceny	287
10.5.1	Osoby bez zdanitelných příjmů	288
11	Výpočet daně z příjmů fyzických osob	290
11.1	Odpočty od základu daně	290
11.1.1	Typologie odpočtů od základu daně	291
11.1.1.1	Standardní odpočty	293
11.1.2	Nestandardní odpočty	296
11.1.3	Nestandardní odpočty v ČR	297
11.2	Sazba daně a solidární zvýšení daně	313
11.2.1	Sazba daně v ČR a solidární zvýšení daně	316
11.3	Slevy na dani	322

12 Placení daně z příjmů fyzických osob a sociálního pojistného . . .	338
12.1 Výběr daně z příjmů a sociálního pojistného ze závislé činnosti a funkčních požitků	340
12.1.1 Výběr daně z příjmů a sociálního pojistného z měsíční mzdy	340
12.1.1.1 Zdanění měsíční mzdy u hlavního zaměstnavatele	342
12.1.1.2 Zdanění měsíční mzdy u dalšího zaměstnavatele	346
12.1.2 Roční vypořádání daně z příjmů a sociálního pojistného u příjmů ze zaměstnání	351
12.1.2.1 Překročení maximálního vyměřovacího základu sociálního pojistného u zaměstnance s více zaměstnavateli	358
12.2 Platby hrazené poplatníkem	360
12.2.1 Paušální daň	362
12.3 Zálohy na daň z příjmů placené poplatníkem	364
12.3.1 Výběr srážkové daně	369
12.3.2 Platby na pojistné osob samostatně výdělečně činných	372
12.3.3 Zaměstnanec a osoba samostatně výdělečně činná	376
13 Rozdělování příjmů a výdajů	381
13.1 Příjmy plynoucí z majetku ve spoluvlastnictví	384
13.1.1 Podílové spoluvlastnictví	385
13.1.2 Společné jmění manželů	387
13.2 Sdružení bez právní subjektivity	393
13.3 Rozdělování příjmů v rámci podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti	395
13.3.1 Příjmy z veřejné obchodní společnosti a příjmy komplementáře z komanditní společnosti	395
13.3.2 Rozdělení příjmů a výdajů na spolupracující osoby	400
Seznam použité literatury	412
Rejstřík	418

1 Historie zdanění osobních důchodů

Důchodová
daň

Důchodová daň v současném pojetí sice existuje jen několik století, avšak pokusy o její zavedení mají velmi dlouhou historii, vždyť důchod byl vždy považován za projev i zdroj bohatství. Ačkoli je nutno vnímat, že předchůdkyně důchodových daní často takto nebyly označovány, ale jen intuitivně vnímány. Zárodky osobní důchodové daně lze nalézt všude tam, kde existovaly pokusy vybírat daně od těch jednotlivců, kteří disponovali dostatečnými prostředky, aby mohli přispívat do veřejných rozpočtů, nebo jinak měli z čeho daně platit. Běžný důchod je ideálním zdrojem úhrady daně, protože neomezuje výběr daní v budoucnosti, na rozdíl například od majetku a jeho složek. Takové rozdělení daňového břemene se považovalo za správné a dobré.

Na druhé straně to trvalo velmi dlouho, než civilizace dospěla k univerzální důchodové dani, v jednotlivých historických epochách vždy existovaly privilegované vrstvy společnosti, které zdanění, a tedy i důchodovým daním, nepodléhaly.¹

Vzhledem k tomu, že daně z příjmů mohou existovat jen v prostředí, ve kterém je možno průkazně a jednoznačně evidovat příjmy (k tomu je nutné výkaznictví, resp. nějaká forma „účetní“ evidence), bylo možno o jejich zavádění uvažovat až tehdy, existovaly-li už technické a administrativní prostředky k měření a evidenci příjmů.

V minulosti se důchod a bohatství často zaměňovaly, za nejpodstatnější byl považován zdroj, ze kterého lze daň hradit, a to bez ohledu na rozdíl mezi stavovou a tokovou veličinou, resp. mezi stavem a přírůstkem majetku.

Každý z hlavních představitelů klasické politické ekonomie spatřoval podstatu bohatství jinde, ostatně v éře klasické politické ekonomie bylo hledání hodnoty, a tedy původce bohatství, středobodem filosoficko-ekonomických úvah. Často pak autor pojednání požadoval, aby podstata bohatství byla předmětem zdanění.

¹ Takové vrstvy, i když dnes zpravidla úzké, leč disponující velkým objemem bohatství, existují stále, i při všeobecné daňové povinnosti s využitím právního zázemí a exkluzivních znalostí se lze daním úspěšně vyhýbat.

Adam
Smith

Tak **Adam Smith** za základní předmět zdanění považoval půdu, která je podle něj téměř výhradním zdrojem bohatství, a tedy rozmnožovatelem hodnot. To v dnešním pojmání lze interpretovat tak, že chtěl, aby byly zdaněny výnosy plynoucí z půdy jako zdroje bohatství. I u něj je možné si všimnout toho, že bohatství nebylo spojováno s běžným důchodem, ale s jeho zdrojem, tj. s majetkem, resp. některou z jeho částí, a to bez ohledu na skutečnost, zda majetek, který má být zdrojem bohatství, je skutečně k dosahování příjmů používán. Ostatně zdanit zdroj bohatství je administrativně jednodušší, protože majetek byl alespoň v historii lépe evidovatelný, což o nemovitostech jako o podstatné složce bohatství v zásadě platí dodnes.

Tomáš
Akvinský

Tomáš Akvinský požadoval, aby nebyly zdaněny pracovní důchody, protože podle něj práce je velmi namáhavá, a tak by její plody neměly být ještě zatěžovány daní. On už tudíž důchod jako předmět zdanění bral jasně na vědomí. Tato teorie může být podnětná i v dnešní době, kdy se stále více diskutuje o nadměrném daňovém zatížení práce.

Z důchodových daní se nejprve vyvinuly daně z příjmů jednotlivců a teprve později na ně navázaly daně z příjmů korporací. Ostatně v době, kdy vlastní zdanění důchodů začínalo, nemělo ani příliš smysl rozlišovat mezi důchodem jednotlivce a právnické osoby, protože cesta od zisku právnické osoby k jejímu podílníkovi byla krátká a osobní podnikání velmi rozšířené.

Poprvé byla osobní důchodová daň zavedena ve Velké Británii v roce 1799 k financování napoleonských válek, a to jako daň ze zisků², od roku 1803 byla rozšířena na další příjmy. Po napoleonských válkách byla sice zrušena, ale za několik let byla opět zavedena prostě jako užitečný zdroj příjmů.

Sociální
pojistné

Je-li historie zdanění osobních důchodů podstatně kratší než například zdanění spotřeby, pak ještě mnohem kratší je historie zatížení osobních důchodů **sociálním pojistným**. Zárodky sociálních systémů včetně jejich zdrojů financování se objevovaly už v devatenáctém století, být „pod penzí“ se tenkrát považovalo za privilegium, které zpravidla náleželo státním úředníkům.

Ucelené systémy se však objevily ve větší míře až po druhé světové válce, tím spíše je alarmující, do jaké výše tyto příspěvky v posledních dekádách minulého století vystoupaly. Vždyť pro řadu států jde o nejmasivnější veřejný příjem, tak je tomu i v České republice.

Sociální pojistné z právního slova smyslu není daní, ale splňuje ekonomické znaky daně, a tak v tomto textu bude o něm jako o dani pojednáváno, a to při plném vědomí toho, že sociální pojistné má řadu specifických vlastností,

² Rozuměj z podnikání.

zejména není neúčelové a do určité míry a při určité konstrukci u něho ani nemusí platit, že je zcela nenávratné.

1.1 Osobní důchodové daně na území dnešní České republiky

Také na území dnešní České republiky vedla dlouhá cesta až ke všeobecné osobní důchodové dani.

Prapředchůdce důchodových daní lze spatřovat ve zpočátku **dobrovolných příspěvků** feudálů na financování mimořádných výdajů. Postupně se tyto příspěvky, spojené s vymáháním určitých výhod na panovnících, staly pravidelnými. Začaly být označovány pojmem **kontribuce**.

Kontribuce

Ve středověku byly vybírány v zemích Koruny české přímé „daně“ příležitostně, a to tak, že byl dán celkový požadovaný výnos a ten se rozpočítal na jednotlivé subjekty, kterými byla zpočátku královská města a kláštery. K výběru těchto dávek bylo zapotřebí souhlasu stavů. Například v roce 1107 byla vybrána **královská berně** na výkupné knížete Svatopluka zajatého německým králem ve výši 10 000 hřiven.

Královská
berně

Zmínky o takovýchto nepravidelně opakovaných „daních“ lze nalézt na našem území již ve 13. století, kdy ve smlouvách s osadníky bývalo ujednání o tom, že budou povinni platit příspěvky. Už v tomto období se při uvalování přímých daní, na rozdíl od akcíků, na území českých zemí postupovalo v koordinaci mezi panovníkem a stavy. Panovník navrhl novou daň nebo změnu dosavadní a sněm musel tento návrh schválit. Vzhledem k tomu, že daně byly vybírány především prostřednictvím feudálů, zavedení nebo změna daně byly vázány na poměrně široký konsensus. O daně z příjmů se však ve vlastním slova smyslu nejednalo, protože příjem nebýval kvantifikován, i když filosofií těchto plateb bylo přispívat podle své schopnosti úhrady, tedy v zásadě i ve vazbě na dosahovaný důchod.

Je nutno si uvědomit, že hlavním zdrojem bohatství byla půda a výnos z ní byl do jisté míry předvídatelný. Technicky se ale jednalo buď o majetkové daně, nebo o daně z hlavy. Jednoznačně lze uvést alespoň to, že se jednalo o přímé daně, a to z počátku příležitostně.³ Za legitimní důvod pro vypsání dávky (berně nebo kontribuce) se postupně považovaly tři druhy událostí

³ To kontribuce odlišovalo od akcíků (nepřímých daní), které byly v pravomoci panovníka a byly pravidelné.

politicko-strategického zaměření, a to: výkupné za panovníka, vedení války a věno panovníkovy dcery.⁴ Vždy se tedy jednalo o „veřejný“ zájem vedoucí k posílení vlivu a moci státu.⁵ Pokud stavovský sněm dávku schválil, pak se jeho členové rovněž dohodli, v jaké formě a jakém poměru dávku ponесou.

Pozemková
daň

V období vlády Habsburků v českých zemích byly přímé daně reprezentovány především majetkovými daněmi (zejména z nemovitostí), které jen odhadovaly „berní způsobilost“, tj. schopnost hradit daň jednotlivých subjektů, a tedy i jejich důchod. V období josefínských reforem byly vyvíjeny snahy o objektivizaci daňové základny, tak aby lépe odpovídala předpokládaným výnosům z bohatství. Tato snaha se projevila především zavedením *pozemkových katastrů*, do kterých se zanášel čistý výnos z jednotlivých pozemků, na základě kterého se stanovila výše **pozemkové daně**. Jednalo se o tzv. katastrální výnos, jehož násobek byl základem pro kontribuce.

Výnosová
daň

Přímé předchůdkyně důchodových daní měly podobu **výnosových daní**, tj. zdaňovaly výnos plynoucí z majetku, a to často i v případech, kdy se jednalo o výnos spíše potencionální.

Výdělková
daň

Osobní důchodové daně mající základní rysy jejich pojetí se v Rakousku-Uhersku vykristalizovaly až ve druhé polovině 19. století. Ostatně rakouská monarchie se považuje za průkopníka důchodových daní, protože po Velké Británii byla důchodová daň zavedena roku 1812 právě v ní, byla to daň **výdělková**, tj. daň, která postihovala to, co jednotlivci vydělali. Tato daň postihovala převážnou většinu důchodů z podnikání. Pro větší přehlednost alespoň jejich názvy až do dnešních dob jsou shrnuty do schématu 1.1.

Důchodové daně v období Rakouska-Uherska procházely také poměrně dramatickým vývojem. Od konce 19. století proběhlo několik zásadních daňových reforem a výsledný stav daňové soustavy na dlouhou dobu významně ovlivnil i daňový systém nově vzniklého československého státu.

Daň důchodová měla dani podrobit veškeré důchody fyzických osob a byla konstruována na principu zdanění hlavy rodiny. Jakousi přírážkou k ní byla **daň z vyššího služného** ukládaná na příjemce vyšších služebních platů.⁶ Samostatnou daní, která se vybírala částečně u zdroje příjmu, byla **daň rentová**. Podléhaly jí především úroky a příjmy z cenných papírů.

Po vzniku samostatného československého státu byly výnosové daně již integrální a významnou součástí rozpočtových výnosů. Lze uvést zejména **daň**

⁴ Sňatek panovníkovy dcery byl diplomatickým počinem k rozšíření spravovaného území.

⁵ Z toho je patrné, že v té době ještě nedošlo k oddělení rozpočtu panovníkova dvoru od rozpočtu státu.

⁶ Ta částečně řešila nedostatek finančních zdrojů na platy vyšších úředníků.

Schéma 1.1 Osobní důchodové daně na území dnešní České republiky

Rakousko-Uhersko	Předválečné Československo	Období „socialismu“	Po daňové reformě
všeobecná výdělková daň	všeobecná výdělková daň	daň ze mzdy	daň z příjmů fyzických osob
daň živností kočovných		daň z literární a umělecké činnosti	
daň rentová	daň rentová	daň z příjmů obyvatelstva	
	daň z tantiém		
	daň mimořádná z dividend		
daň z vyššího služného	daň z vyššího služného		
daň důchodová	daň důchodová	daň důchodová (ze zisku)	
		zemědělská daň (daň ze zisku)	
	zvláštní daň výdělková		
	daň domovní	domovní daň	

Pramen: Vítek, Leoš. *Daňová politika České republiky* (vlastní modifikace)

výdělkovou a daň ze služného, které představovaly vydatné daně relativně moderní konstrukce.

Po únorovém převratu v roce 1948 byla soustava státních příjmů postupně přetvářena na „socialistický“ model. Prvním velkým zlomem byl rok 1953, kdy byla zavedena **nová soustava odvodů a daní**. Z přímého zdanění se dostalo dominantního postavení **odvodům ze zisku** státních podniků, které zpravidla byly konstruovány tak, že výše odvodu byla bilančním rozdílem mezi plánovanými výnosy a plánovanými (a tudíž schválenými) potřebami státního podniku.

Na druhé straně zdanění příjmů jednotlivců mělo jen doplňkový charakter. Byla zavedena daň ze mzdy, do níž bylo zahrnuto i pojistné na sociální pojištění,

**Daňová
reforma**

dosud oddělené a nejednotné pro všechny skupiny pracujících. (V některých státech východního bloku – např. v Bulharsku – byla daň ze mzdy dokonce zrušena.)

Úkolem daně z příjmů obyvatelstva bylo především podpořit likvidaci soukromého sektoru, sazby této daně byly vysoce progresivní a bylo upuštěno i od možnosti uplatnění daňových odpisů.

Daň ze
mzdy

Zdanění příjmů jednotlivců mělo jen marginální význam. Výsadní postavení mezi daněmi z příjmů jednotlivců měla **daň ze mzdy**, jejíž výnos se pohyboval okolo 10 % rozpočtových příjmů a zároveň tvořil cca 90 % výnosu daní placených obyvatelstvem. Není bez zajímavosti, že současně proběhla i reforma sociálního pojištění a pojistné na nemocenské pojištění zaměstnanců bylo integrováno do daně ze mzdy.

I když tato daň prostřednictvím vyrovnání respektovala roční zdaňovací období, časovým intervalem, za který se vybírala, byl kalendářní měsíc. Od současných záloh na daň z příjmů ze závislé činnosti se výrazně odlišovala především svou rozdrobeností a také neúplností v řadách poplatníků. Například odměny za práci členů zemědělských družstev dani ze mzdy, ale ani jiné dani, nepodléhaly. Daň byla vybírána každým jednotlivým zaměstnavatelem samostatně, a to v zásadě nezávisle na sobě. Pouze bonifikace plynoucí z diferenciací sazby daně byla přiznávána jen u jednoho zaměstnavatele.

Přes několik postupných zjednodušování této daně byla její konstrukce poměrně složitá. **Sazba daně** byla progresivní. U jednoho ze zaměstnavatelů se vycházelo z diferenciací daňové sazby, a to zejména podle počtu tzv. vyživovaných osob, diferenciací sazeb byla velmi výrazná. Technicky se jednalo o soustavu relativních slev na dani, ale také přírážek k ní. Výše daně byla závislá na:

- počtu vyživovaných osob,
- případné invaliditě poplatníka nebo jeho dětí či manžela,
- na věku poplatníka a
- u žen také na tom, zda byly vdané či nikoli.

Vyživovaná
osoba

Do **vyživovaných osob** se zahrnovala manželka a děti poplatníka. Z dětí, které žily s poplatníkem ve společné domácnosti, se započítávalo vždy jen jedno.⁷ Zdůvodňovalo se to tím, že takový poplatník pobíral přídavky na děti, které se zvyšovaly progresivně s počtem dětí v domácnosti, a ve kterých tudíž byla zahrnuta již dostatečně státní podpora rodin s dětmi.

⁷ To platilo od roku 1968.

Avšak poplatníkovi se za vyživované dítě započítalo každé dítě, na které měl vyživovací povinnost, aniž by s ním žil v domácnosti. Rozvedení manželé tak mohli na jedno dítě realizovat daňovou úsporu oba.

Do vyživovaných osob se započítávaly tzv. fiktivní osoby, prostřednictvím kterých se především zohledňovala invalidita poplatníka a jeho manželky či děti.

Dále byla sazba daně snížena pro poplatníky do 25 let a nad 50 let (u žen nad 45 let), mírně nižší sazba daně se vztahovala i na mzdy vdané ženy. Systém jednoznačně vycházel z předpokladu, že vyšší příjem v rodině má manžel. V ojedinělých případech opačného poměru mezd manželů bylo možno požádat o „výměnu slev“.

Daňová pásma nebyla až do konce 80. let indexována a přitom v rozporu s původními záměry postupně vzrůstaly mzdy, které se musely přizpůsobovat zvyšujícím se životním nákladům. A tak pro významnou část poplatníků v osmdesátých letech už daň neměla progresivní účinky. Vždyť poslední pásmo začínalo na 2 400 Kč a průměrná mzda se v této době pohybovala jen mírně nad touto hranicí.

Systém zdaňování příjmů jednotlivců potom doplňovaly dvě další daně.⁸ **Dani z literární a umělecké činnosti** podléhaly samostatně příjmy umělců a honoráře autorů. Zdanění drobných příjmů tohoto charakteru bylo minimální (srážková daň se sazbou 3 % z každého jednotlivého honoráře). U ostatních poplatníků se daň platila zálohově a její základ se posléze snižoval o drobné odčitatelné položky na vyživované osoby.⁹

**Daň
z literární
a umělecké
činnosti**

Daň z příjmů obyvatelstva, které podléhaly některé další příjmy, zejména pak z drobného podnikání, byla z počátku velmi výrazně progresivní. Základ daně tvořily příjmy snížené o některé výdaje na jejich dosažení. Výdaje se však posuzovaly velmi striktně, například odpisování povoleno nebylo, a tak příjmy po zdanění nestačily ani k prosté reprodukci činnosti podrobené dani. Daň z příjmů obyvatelstva se proto stala jedním z nástrojů likvidace drobného podnikání, a tedy i soukromého sektoru. Postupem socialistické éry daň ztratila svůj likvidační charakter, a byla dokonce nakloněna dosahování drobných, spíše vedlejších příjmů z výdělečné činnosti, například k provozování opravárenských služeb pro obyvatelstvo.

**Daň
z příjmů
obyvatel-
stva**

⁸ Obyvatelé spíše výjimečně podléhali i zemědělské dani.

⁹ Tato zvýhodnění byla méně vydatná než u daně ze mzdy a poplatník je mohl uplatnit jen za předpokladu, že zároveň vyživované osoby nezohlednil u daně ze mzdy.

Je zřejmé, že tehdejší koncept veřejných příjmů byl velmi vzdálen standardnímu daňovému systému, a tak jednou z důležitých součástí ekonomické reformy na přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století se stala zásadní **daňová reforma**. První etapa v letech 1990–1992 byla vlastně vytvořením jakéhosi provizoria, které v rozumné míře přizpůsobovalo stávající daňové zákony novým ekonomickým podmínkám. Byly při ní využity stávající daně.

Důchodová
daň

Důchodové dani podléhaly nejen nově vznikající právnické osoby soukromého charakteru, ale i individuální podnikatelé zapsaní v podnikovém rejstříku.¹⁰ Základem daně byl jen mírně upravený účetní zisk, těmto subjektům se poskytovala možnost poněkud rychlejšího odpisování. Do základu daně se umožňovalo zařadit tzv. podnikatelskou odměnu až do výše 10 000 Kč¹¹ za měsíc, která vyjadřovala de facto nárok na soukromou spotřebu podnikatele. Tato částka potom byla součástí základu daně z příjmů obyvatelstva. Nestandardní odpočty v dnešním slova smyslu neexistovaly, sazba daně byla pro většinu subjektů 55 %.

Daň
z příjmů
obyvatel-
stva

Podpora drobného podnikání a iniciativy jednotlivce se z hlediska daňové politiky soustředila především na **daň z příjmů obyvatelstva**. Dále bylo snahou přeměny daně z příjmů obyvatelstva postihnout zdaněním i ty druhy příjmů, které dříve neexistovaly anebo měly zcela marginální význam. Jednalo se například o podíly na zisku společností a družstev, podnikatelskou odměnu, úroky z obligací, tantiémy, příjmy ze zpětného odkupu zaměstnaneckých akcií apod. Stále však řada příjmů žádné dani nepodléhala, velmi rozšířeným nezdaněným příjmem byly úroky z vkladů na účtech a vkladních knížkách.

Daň z příjmů obyvatelstva měla v kontrastu s jejím původním cílem pomoci rozjezdu soukromého podnikání jednotlivců.

Nicméně daň byla především určena **živnostníkům a samostatně hospodařícím rolníkům**. Tito poplatníci vedli jednoduché účetnictví¹² a byla jim poskytnuta celá řada zvýhodnění. Část z nich se týkala uplatňování výdajů, například do základu daně bylo možno zařadit výdaje na reprezentaci, avšak maximálně do 1 % z hrubých příjmů. Široké podpory se dostalo také produktivním investicím, což se projevilo i v masivní možnosti **urychleného odpisování** základních prostředků (v dnešním pojetí hmotného majetku), u movitých věcí bylo možno v prvních třech letech odpisování takto odepsat až 90 %

¹⁰ Předchůdce obchodního rejstříku.

¹¹ To byl téměř čtyřnásobek průměrné mzdy.

¹² Předchůdce dnešní daňové evidence postavený na vykazování příjmů a výdajů v časovém sledu.

pořizovací ceny a u nemovitostí až 45 % pořizovací ceny. V návaznosti na pravidla tzv. „malé privatizace“, v jejímž rámci bylo často draženo právo nájmu nebytových prostor, se poplatníkům umožňovalo po dobu trvání nájemní smlouvy plně odepsat výdaje na rekonstrukci a modernizaci (v dnešním pojetí na technické zhodnocení). Poplatníkům se také nabízela možnost uplatňování výdajů paušálem z příjmů.

Sazba daně byla progresivní od 15 až do 55 %. Úplně nová byla možnost uplatnění daňové ztráty po jedné třetině ve třech následujících zdaňovacích obdobích. Asi nejvýraznějším projevem daňové podpory drobného podnikání byl **odklad daně** ve výši 60 %, resp. 40 %, resp. 20 % výše daně v prvních třech letech podnikání. Tento odklad se mohl změnit v prominutí daně za splnění stanovených podmínek, především té, že po dobu následujících tří let bude podnikání hlavním zdrojem příjmů poplatníka.¹³

Drobných změn doznaly i ostatní přímé daně, například u daně ze mzdy bylo snížení sazby (de facto relativní sleva na dani) omezeno od roku 1991 jen na základ daně do výše 10 000 Kč, což bylo jednou z reakcí na zvyšující se diferenciaci mezd, která se objevovala s postupným přílivem zahraničního kapitálu. Obavy z celé řady inflačních faktorů vedly k tomu, že výrazné zvyšování mezd bylo nežádoucí.

Druhá etapa daňové reformy proběhla v letech 1991–1992. Byly v ní realizovány koncepční práce na vytvoření nového daňového systému včetně legislativní formy jednotlivých daní.

V oblasti zdanění důchodů jednotlivců bylo cílem přiblížit náš způsob zdanění k vyspělým státům Evropy.

Od roku 1993, tedy se vznikem samostatného českého státu, se staly účinnými i nové daňové zákony. Zákon o daních z příjmů, který upravil i daň z příjmů fyzických osob, a zákony o sociálním pojistném se staly významnou součástí nového daňového systému. Přes desítky novelizací se těmito zákony zdanění osobních důchodů u nás řídí dodnes. I když se k tomuto tématu tato práce vrátí opakovaně, pro ilustraci masivnosti změn daně z příjmů fyzických osob lze uvést následující graf ukazující vývoj nejvyšší nominální sazby daně z příjmů fyzických osob:

¹³ Tady lze hledat přetrvávající averzi živnostníků vůči dani z příjmů, která se promítá i do programů řady politických stran. Vždyť v letech 1990–1992 tuto daň téměř neplatili.

Graf 1.1 Vývoj maximální nominální sazby daně z příjmů fyzických osob

Pramen: zákon o daních z příjmů ve znění účinném pro jednotlivá léta

Sazba daně pro nejvyšší daňové pásmo klesla ze 47 % pro výchozí rok 1993 na 32 % počínaje rokem 2000, od roku 2008 se používá lineární sazba daně ve výši 15 %. Maximální sazba daně se snížila na méně než třetinu, to ovšem neznamená, že stejně pokleslo daňové zatížení.

2 Charakteristika osobní důchodové daně a sociálního pojistného

Důchodem se nerozumí jen peněžní příjmy, tento fakt při tvorbě základny zdanění působí značné problémy, jak bude později diskutováno. Důchodem je jakýkoli příjem bez ohledu na jeho zdroj, a proto z hlediska zdanění není třeba činit rozdíl mezi důchodem a příjmem. V tomto textu bude pojem důchod používán v obecné rovině.

Důchod

Vybírat daně lze úspěšně jen od těch, kteří mají na jejich úhradu. Vyjádřením platební kapacity jedince by proto mělo být jeho bohatství nebo užitek. Bohatství se ale nesnadno kvantifikuje, ostatně jako zdroj užitku může být vnímána skutečnost, že je člověk mladý, krásný, nadaný, má zdravé děti, cítí se svobodný apod. Při omezení se jen na materializované **bohatství**, jehož vyjádřením je objem majetku jedince, resp. vyjádřený jako kapacita, ze které může plynout důchod, je velkou nevýhodou zdanění materializovaného bohatství fakt, že jeho zdaněním se může majetek jedince snižovat a tímto mechanismem i stravovat samu základnu zdanění.

Bohatství

Užitek jedince zahrnuje i charakteristiky nemajetkové, což je výhodné z hlediska úplnosti základny zdanění, na druhé straně užitek jako takový nelze kvantifikovat, protože jeho vnímání je ryze subjektivní, kromě toho užitek v pravém slova smyslu neskýtá záruku zdroje placení daně.

Oproti majetku, resp. užitku, má důchod tu velkou výhodu, že je zpravidla soustavný či alespoň opakovaný, a kromě toho nelze opomenout skutečnost, že právě důchod je hlavním zdrojem bohatství, a tedy i přírůstku majetku a je také podstatným zdrojem užitku jednotlivce. Jedinečnou výhodou důchodu jako předmětu zdanění je fakt, že sám důchod představuje zdroj pro úhradu daně, a tak se omezuje riziko, že jedinec nebude mít dostatek prostředků na úhradu daně.

2.1 Charakteristika sociálního pojistného

Je nesporné, že sociální pojistné je další daní uvalenou na osobní důchody, i když jeho část zpravidla hradí na vrub svých nákladů zaměstnavatelé. Sociální pojistné se považuje za daň v ekonomickém slova smyslu, plyne-li do veřejného rozpočtu.

Sociální pojistné má mezi daněmi specifické postavení, především vykazuje znaky účelovosti, s tím se u osobní důchodové daně nelze setkat. Sociální pojistné v některých svých částech dokonce v sobě zahrnuje určitou míru ekvivalence nebo, jak se uvádí, „zásluhovosti“. Jinak vyjádřeno, čím více do systému osoba přispívá, tím vyšší nároky jí z něho plynou. Sociální pojistné je především jedním z možných zdrojů financování systémů sociálního zabezpečení, je zprostředkovanou úhradou za sociální ochranu.

Sociální pojištění je více či méně odděleným systémem, který zahrnuje jak příjmovou stranu, tu představuje pojistné na sociální pojištění, tak i komplikovaný dávkový systém. Každá platba sociálního pojistného má návaznost na určitý okruh dávek, a tudíž i potencionálních nároků toho, kdo platí, resp. na koho se ochrana vztahuje. Sociální pojistné však má z ekonomického hlediska daňový charakter, protože účast na něm je povinná, není rozhodnutím subjektu, zda si pojistnou ochranu zaplatí či se bez ní obejde.

Sociální pojistné může mít velmi rozdílnou konstrukci, ale i model financování. Může být konstruováno zcela nezávisle na dani z příjmů fyzických osob, ale i s ní být spojeno, a to dokonce i neoddělitelně. Ostatně integrace daně z příjmů fyzických osob a sociálního pojistného je v současné době žhavým tématem pro řadu vyspělých zemí. Zásadní je rovněž poměr, ve kterém sociální pojistné hradí sami pojištěnci a ve kterém na něj přispívají zaměstnavatelé.

Vzhledem ke specifikům systému sociálního pojištění a zamýšlenému rozsahu tohoto textu bude poukázáno pouze na současnou aplikaci sociálního pojistného v České republice.

Veřejné
zdravotní
pojištění

Sociální pojištění se v České republice skládá z několika subsystémů. **Veřejné zdravotní pojištění** slouží ke krytí výdajů spojených s financováním nutné zdravotní péče v rozsahu daném zákonnými pravidly. Právo na nutnou zdravotní péči v rozsahu zajištěném veřejným zdravotním pojištěním plyne jednotlivci z Ústavy ČR. Tento subsystém je od dalších částí nejvíce odkloněn. Legislativně patří pod Ministerstvo zdravotnictví a výnos pojistného směřuje zdravotním pojišťovnám,¹ které ho spravují.

¹ Pojistné se přerozděluje přes k tomu určený fond mezi zdravotními pojišťovnami.

Druhým subsystémem je **nemocenské pojištění**. Dávky z něho mají pojištěncům, kteří jsou nemocní nebo pro úraz krátkodobě neschopní výdělečné činnosti, pomoci nahradit chybějící příjmy z činnosti. Jde o finančně relativně nenáročný subsystém spadající řízením pod Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Nemocenské
pojištění

Třetím subsystémem (z hlediska potřeby finančních prostředků však nejvýznamnějším) je **důchodové pojištění**. To pomáhá zejména v případě dlouhodobé nebo trvalé neschopnosti pracovat (stáří, invalidita). Druhý a třetí subsystém (tj. nemocenské a důchodové pojištění) jsou v zákonech souhrnně označovány jako **sociální zabezpečení**. Pojistné na sociální zabezpečení plyne do státního rozpočtu. Od roku 1996 se ve státním rozpočtu příjmy z **pojistného na důchodové pojištění** evidují tak, že případný přebytek pojistného na důchodové pojištění nad vyplacenými dávkami důchodového pojištění musí být uložen ve státních finančních aktivech.

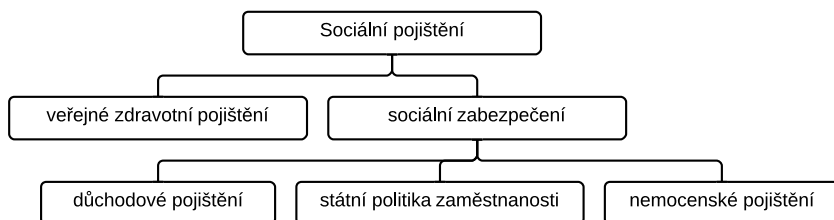
Důchodové
pojištění

Ani zdraví jedinci v produktivním věku nejsou někdy schopni zabezpečovat své ekonomické potřeby. Společensky uznaná ochrana se proto týká nezaměstnanosti. A tak je čtvrtým subsystémem **státní politika zaměstnanosti**.

Státní
politika
zaměstnanosti

Následující schéma obsahuje nejdůležitější informace o základních subsystémech sociálního pojištění.

Schéma 2.1 Části systému sociálního pojištění v České republice



Souvislost sociálního pojistného s příslušnými dávkami je v následujícím schématu demonstrována prostřednictvím základních příjmů a výdajů souvisejících s jednotlivými částmi systému sociálního pojištění.

V České republice se připravuje zásadní změna zdanění osobních důchodů, v jejím rámci by mělo dojít i ke změně subsystémů zahrnutých do sociálního pojistného. Nově by mělo být do pojistného na sociální zabezpečení zařazeno úrazové pojištění, které jsou povinni hradit zaměstnavatelé, a na druhé straně by měl být vypuštěn příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

Schéma 2.2 Systém sociálního pojištění v České republice

Subsystém:	Platbou je:	Poskytovaná plnění:
veřejné zdravotní pojištění	pojistné na veřejné zdravotní pojištění	věcné plnění plynoucí od poskytovatelů zdravotní péče pojištěncům
nemocenské pojištění	pojistné na nemocenské pojištění	nemocenská, podpora při ošetřování člena rodiny, peněžitá pomoc v mateřství
důchodové pojištění	pojistné na důchodové pojištění	starobní důchody, invalidní důchody, pozůstalostní důchody – vdovský, vdovecký a sirotčí
státní politika zaměstnanosti	příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	peněžitá podpora v nezaměstnanosti a tzv. aktivní politika zaměstnanosti (tj. podpora tvorby nových pracovních míst)

2.2 Systemizace osobní důchodové daně a sociálního pojistného

Daně z osobních důchodů, přes značné odchylky v daňových systémech různých států, lze nejen obecně charakterizovat, ale i systematizovat. Uvedena budou ta hlediska zatřídění osobní důchodové daně, případně sociálního pojistného, která se nacházejí u více autorů v oblasti daňové teorie a politiky v posledních desetiletích.

Přímá daň

Stále ještě nejrozšířenějším kritériem třídění daní je třídění na daně přímé a nepřímé z hlediska zamýšleného (předpokládaného) dopadu daní. Toto členění vzniklo historicky a dnes se považuje spíše za tradiční, postavené na zaběhnutých zvyklostech. Ačkoli zařazení některých daní může být sporné, u všech autorů je **daň z příjmů fyzických osob** považována za **daň přímou**, tj. daň, u které není očekáván přesun daně a počítá se primárně s tím, že daň bude nesena tím subjektem, kterému je uložena, z jehož důchodu či příjmu se vybírá.

Je nutno mít na zřeteli, že fakticky každou daň (snad spíše teoreticky s výjimkou paušální daně a daně z hlavy) lze přenést na jiný subjekt. U osobní důchodové daně to platí zejména pro daň vybíranou ze mzdy, kterou lze přenášet

na zaměstnavatele a jeho prostřednictvím pak do cen zboží, a tedy na spotřebitele, a také na daň ze zisku z podnikání, kterou se podnikatelský subjekt, byť je fyzickou osobou, snaží přenést prostřednictvím ceny na spotřebitele.

Sociální
pojistné

Sociální pojistné se podle klasifikace daní OECD rovněž zařazuje mezi přímé daně. Z pohledu toho, jehož příjem je zatížen, jde nesporně o přímou daň. Ale třeba z pohledu zaměstnavatele, který odvádí sociální pojistné za zaměstnance, jde o daň z výrobního faktoru – práce, kterou zaměstnavatel přispívá státu na to, že on mu umožňuje snižovat náklady na zaměstnance (zabezpečení ve stáří a nemoci atd. snižuje tlak zaměstnance na tvorbu rezerv). Kdyby sociální pojistné neexistovalo, zaměstnanec by měl vyšší výdaje, a tedy by vytvářel vyšší tlak na zvýšení odměny za práci. Z tohoto úhlu pohledu se jedná spíše o daň nepřímou. Při jistém zjednodušení pak lze uvést, že sociální pojistné hrazené zaměstnavatelem, stejně jako z velké části daň z přidané hodnoty, je daní z výrobního faktoru – práce.

Osobní daň

Daň z příjmů fyzických osob je typickým představitelem **osobní daně**, kterou na rozdíl od daně na věc (in rem daň) nelze přenést ani dopředu, ani dozadu, tedy ani na dodavatele, ani na spotřebitele, resp. odběratele. U osobních daní, tedy i u **daně z příjmů fyzických osob**, se vyzdvihuje, že je lze konstruovat tak, aby byla každému poplatníkovi stanovena individuálně s přihlédnutím nejen k jeho platební schopnosti, ale i sociálnímu postavení, které má podstatný vliv na výši jeho životních potřeb. Například jedinec, který vyživuje nezaopatřené dítě, má při stejném důchodu s bezdětným podstatně nižší schopnost hradit daň. Stejně tak zdravotně handicapovaný jedinec má zvýšené životní náklady o cenu kompenzačních pomůcek, léků, speciální výživy apod., a proto má při stejném výši důchodu nižší schopnost platit daň než poplatník zdravý.

V praktické politice je vždy otázkou, do jaké míry je možnost individualizace efektivně naplněna. Individualizace daně má i své negativní stránky, a tak nemusí být ani preferovaným cílem daňové politiky, vždyť čím vyšší individualizace daňového zatížení, tím vyšší jsou náklady na výběr daně a v úvahu je třeba brát i snížení právní jistoty plynoucí z komplikovanosti výpočtu daně. Velké množství výjimek dále vždy rozšiřuje prostor pro vyhýbání se dani a usnadňuje daňové úniky.

Sociální pojistné je z tohoto úhlu pohledu daní smíšenou, z pohledu osoby, jejíž příjmy jsou pojistnému podrobovány, se jedná o další daň z příjmů jednotlivce, ale z pohledu zaměstnavatele je to zřetelně daň na věc.

Běžná daň

Důchodová daň je vždy daní **běžnou**, tj. její základ se stanovuje z tokové veličiny za určitý předem vymezený časový úsek, za zdaňovací období. Z toho plyne, že daň z příjmů fyzických osob je daní pravidelnou, která se vybírá vždy

za stejně dlouhé období, zpravidla trvající 12 kalendářních měsíců. Sociální pojistné má rovněž pravidelné období výběru, i u něho se používá kalendářní rok, ale základním obdobím výběru (rozhodným obdobím) je kalendářní měsíc.

Za zdaňovací období Daň z příjmů fyzických osob i sociální pojistné jsou klasickými příklady **daní za zdaňovací období**. Jejich základ, tj. příjem, se nejprve za určité období načítá a až následně může být daň přesně stanovena.

Daň ad valorem Daň z příjmů fyzických osob i sociální pojistné jsou daněmi **ad valorem**. Jejich základ se stanoví v peněžních jednotkách za využití ocenění předmětu daně. Tomu pak odpovídá i relativní sazba daně, resp. pojistného.

2.3 Požadavky kladené na dobrou důchodovou daň

Daň je jedním z nejdůležitějších nástrojů fiskální politiky státu, a tak se na ni klade řada požadavků, prostě se od ní mnohé očekává. Požadavky na dobrou daň mají své historicko-sociologické souvislosti, mění se v čase i prostoru. Různý bude i akcent na jednotlivé z nich a na jejich vzájemné kombinace. Jaké základní požadavky jsou na daň z osobních důchodů v současné době kladeny?² Pokusila jsem se je seřadit tak, jak jsou v posledním období nejčastěji citovány v cílech daňové politiky vyspělých států.

Daň by měla být:

- zajišťující dostatečný a stabilní daňový výnos,
- flexibilní,
- jednoduchá,
- efektivní,
- spravedlivá,
- neutrální,
- transparentní,
- minimalizovat prostor pro daňové úniky a vyhýbání se zdanění,
- měla by správně ovlivňovat chování ekonomických subjektů.

Je pochopitelné, že tento výčet není konečný a akcent na jednotlivé požadavky se mění s dobou i se zaměřením hospodářské a sociální politiky státu. Zejména po roce 2000 se stále častěji projevuje určitá deziluze pramenící z toho, že příliš mnoho nároků na osobní důchodové daně nevede k naplnění cílů, ale spíše k jejich rozmělnění, proto se začíná akcentovat jen jediný

² Viz např. také: Rosen, H. S., Gayer, T. *Public finance*.

požadavek, a to zabezpečení dostatečného daňového výnosu. Odklon od složitě struktury požadavků na daň směrem k prvoplánovému tlaku na zabezpečení daňového výnosu jen zesílil v období ekonomické krize a zejména krize veřejných rozpočtů.

Zabezpečení dostatečného daňového výnosu však lze nastavit jen stěží. Významnou komplikací při naplňování uvedeného požadavku je stále sílící mobilita nejen příjmů, ale i osob v současném propojeném světě. I když se daňová konkurence uvádí především jako faktor ovlivňující výnosy daně z příjmů právnických osob, vliv propojení ekonomik se ve vzrůstající míře projevuje i u daně z příjmů fyzických osob a do určité míry i u sociálního pojistného. U sociálního pojistného je však nežádoucí (i fiktivní) migrace osob omezena tím, že druhou stranou plateb jsou nároky na sociální dávky.

Zabezpečení dostatečného daňového výnosu

Základním teoretickým východiskem konkurenčního boje států o optimální výnos daně z příjmů fyzických osob je (i díky mezinárodní konkurenci) hledání Lafferova bodu, který zabezpečuje takovou průměrnou sazbu daně vedoucí k nejvyšším výnosům. Při jeho dosažení snížení průměrné sazby i její zvýšení vedou ke snížení daňového výnosu.

I při zdanění individuálních důchodů se projevuje efekt vyšší ochoty unikat zdanění, často i za cenu obcházení nebo porušování zákona, pokud se míra zdanění zvyšuje. Přitom se ukazuje, že není příliš významná výchozí úroveň zdanění, to může být i velmi nízké, ale negativní důsledky v tomto směru má každé zvýšení míry zdanění.

Zabezpečení dostatečného výnosu rovněž předpokládá, že daňové subjekty odvedou daň ve výši odpovídající tomu, jak stát konstrukci daně nastavil. Je ale přirozenou vlastností jednotlivce, že se snaží zaplatit co nejmenší daň. Toto úsilí může nabývat různých forem:

- využívání prostoru pro daňové úspory,
- vyhýbání se zdanění a
- daňové úniky.

Prostor pro **daňové úspory** stát záměrně zahrnuje do konstrukce daní. Důvodem pro jejich vytváření je především zapojení stimulační funkce daní a obecně vytvoření prostoru pro ovlivňování chování daňových subjektů. Prostor pro daňové úspory bezprostředně souvisí s daňovou podporou (resp. daňovým výdajem³), která je hlavním nástrojem pro plnění alokační funkce daní.

Daňová úspora

³ Daňový výdaj je mezinárodním pojmem, v češtině ho však není možno bez vysvětlení používat, protože většina osob má v této souvislosti asociaci na konstrukční prvek základu daně z příjmů, tedy na výdaje, o které lze snížit zdanitelné příjmy.

Při změnách konstrukce daně by stát měl být povinen vyčíslovat rozsah daňové podpory, tedy uvádět, o kolik zavedením nového konstrukčního prvku nebo změnou stávajícího prvku stát přijde, o kolik se sníží daňové příjmy. Využívání daňových úspor je tedy státem zamýšleno a jím podporováno.

Vyhnutí se
zdanění

Dalším stupněm snižování daňového zatížení je **vyhýbání se zdanění**. Vyhnutí se zdanění je nemorální, protože takovým jednáním daňový subjekt přесouvá daňové břemeno na jiné subjekty. Prostor pro vyhýbání se zdanění je rovněž závislý na kvalitě daňových zákonů. Pokud není formulace jednoznačná nebo je nesprávná, vždy se najdou tací, kdo tohoto nedostatku využijí ve svůj prospěch. Společenská tolerance vyhýbání se zdanění je ještě vyšší než u daňových úniků. K vyhýbání se zdanění přímo vybízejí tzv. daňové pasti, kdy poplatníkovi zvýšením příjmu o nepatrnou částku vzroste daňová povinnost mnohonásobně, například o desetitisíce korun. Například aktuálně v České republice byla výdělečně činnými starobními důchodci zneužita krátkozraká formulace zrušení základní slevy pro poživatele starobního důchodu od roku 2013.⁴

Vyhýbání se zdanění osobních důchodů má podobu i účelové změny daňové rezidence⁵ anebo simulovaných smluv (to jsou smlouvy, jejichž ekonomický obsah je zakryt jinou právní formou – např. pracovněprávní vztah je vykazován jako obchodněsmluvní vztah).

Vyhnutí se dani je z hlediska společnosti nežádoucí nejen proto, že snižuje daňové příjmy, a tedy omezuje naplnění fiskální funkce daně, ale také zmenšuje prostor pro naplnění všech požadavků kladených na daň. Tomu lze čelit právně perfektním zpracováním daňových zákonů. Pak ovšem rozhodně příslušné právní normy nebudou jednoduché a uživatelsky přátelské pro poplatníky první skupiny, a těch je rozhodně většina.

Daňový
únik

Daňový únik je trestněprávním jednáním, přesáhne-li stanovenou mez, může se jednat o trestný čin zkrácení daně anebo jiné podobné dávky. Daňový únik je úmyslné jednání. V oblasti zdanění osobních důchodů se za zvlášť závazný daňový únik považuje zatajování příjmů.

Hranice mezi vyhýbáním se zdanění a daňovým únikem je neostrá, vyhýbání se zdanění může mít charakter až neprokazatelného daňového úniku.

Jako každému protiprávnímu jednání ani daňovým únikům nelze preventivně zabránit. Určitě je ale možno při přípravě změn v konstrukci daně dbát

⁴ Podrobněji viz subkapitola 11.3 na s. 325.

⁵ Jde zejména o alokaci zisků do tzv. daňových rájů, tedy států, které daňovým nerezidentům za vymezených podmínek poskytují nulové nebo velmi nízké zdanění příjmů. Obecnou charakteristikou daňového ráje je pak i to, že stát neposkytuje informace o ekonomických aktivitách osob na svém území.

na právně perfektní znění a předvídat jednání daňových subjektů tak, aby bylo vyhýbání se zdanění ztíženo, stejně tak je možno dbát o takové kontrolní mechanismy, které ztíží i realizaci daňových úniků. Všichni, kteří se podílejí na tvorbě daňových zákonů a nastavení daňového břemene, by měli neustále dbát, aby nebyly vytvářeny daňové pasti, kdy zvýšením zdanitelného příjmu o pár korun se poplatníkovi významně sníží disponibilní příjem. Takové pasti byly v posledních letech vytvořeny např. i při řešení zdanění příjmů starobních důchodců s vyššími příjmy z výdělečné činnosti anebo při zdanění příjmů plynoucích z dohod o provedení práce.⁶

Lze rovněž znesnadnit realizaci daňových úniků, a to včetně těch na pomězi mezi vyhýbáním se zdanění a daňovým únikem. Například je-li příjem zdaňován prostřednictvím osoby, která ho vyplácí, bez kooperace s vyplácející osobou lze obtížněji příjem zatajit.⁷ V tomto případě lze zavázat zákazníka, aby byl povinen se prokázat nabývacím dokladem, zavést povinnou průběžnou evidenci tržeb na datových nosičích. Proto konstrukce daně má značný vliv na velikost daňových úniků. Svou roli samozřejmě hraje i vyspělost daňové správy a její pravomoci.⁸

Při zpracování záměrů změn daňové incidence⁹ je nutno vždy posuzovat nejen vliv změn v chování daňových subjektů při snaze eliminovat důsledky nového omezení u daně, které se změna týká, ale rovněž uvážit důsledky pro daňový systém jako celek. Například snížení registračního limitu u daně z přidané hodnoty, povede-li ke zvýšenému úsilí daňových subjektů k zatajování příjmů, které by způsobily, že se tyto osoby stanou plátcí daně z přidané hodnoty, pak nutně bude mít vliv i na snížení výnosu daní z příjmů, protože příjmy „schované“ díky snaze vyhnout se plátcovství daně z přidané hodnoty nebudou vykazovány ani v základu daně z příjmů.

V období krize veřejných rozpočtů se stále znatelněji projevuje, že úsilí o zabezpečení dostatečného daňového výnosu, má-li být efektivní, musí

Flexibilita

⁶ Podrobněji viz následující kapitoly, zejména subkapitolu 7.1.2 na s. 116 a subkapitolu 10.1 na s. 250.

⁷ Z tohoto úhlu pohledu souhlas zákazníka s tím, že nebude vystaven doklad o provedené službě nebo dodaném zboží, lze považovat až za napomáhání k daňovému úniku.

⁸ Některé politické reprezentace si v této souvislosti slibují pokrok od zavedení majetkových příznání. Při jejich opakovaném podání je možno zkontrolovat, zda přírůstek majetku poplatníka je kryt zdaňovanými příjmy. Úskalí tohoto instrumentu kromě vysokých administrativních nákladů lze spatřovat především v riziku nereálného zachycení výchozí základny. Při jejím přecenění by poplatník mohl krýt i své následné daňové úniky.

⁹ Daňová incidence je zjednodušeně vyjádřením toho, na koho daň dopadá, kdo je skutečným nositelem daňového břemene.

nastavit parametry daní tak, aby bylo možno jejich výnos co nejjednodušeji přizpůsobit aktuální potřebě veřejných zdrojů či stavu veřejných rozpočtů. To má značné nároky na kvalitu konstrukce daně, základ daně by měl být promyšlený, a pokud možno dlouhodobě stabilní, na druhé straně konstrukčním prvkem, kterým lze doladit potřebný daňový výnos, je především nominální sazba daně.

Ostatně již před více než deseti lety Stiglitz¹⁰ odvozuje nový požadavek **flexibility** daňového systému, tj. nutnost pružného přizpůsobení změnám v ekonomice i ekonomické politice státu. Na rozdíl od Johna Maynarda Keynesa však tomuto nově formulovanému požadavku nechce vyhovět prostřednictvím vysoké progresivity osobní důchodové daně.

Jedno-
duchost

Jak naznačuje i předešlý výčet, požadavků kladených na osobní důchodovou daň bylo a je tolik, že je v současné době patrná únava z pracného, komplikovaného a ne vždy účinného současného uplatňování mnoha často protikladných požadavků natolik, že do centra pozornosti se dostává právě požadavek **jednoduchosti** této daně, který lze interpretovat i jako určitou rezignaci na řadu dalších požadavků anebo deziluzi z předešlé praxe.

Právě u daní z osobních důchodů je tento požadavek nejvíce akcentován. Skutečnost, že daň je stanovena na důchod jednotlivce, od kterého se požaduje, aby si daň sám stanovil nebo alespoň odhadl, implikuje požadavek na co nejjednodušší, nejprůhlednější a zároveň nejprůhlednější konstrukci daně. Ale čím více má být individualizována daňová povinnost, aby mohla plnit v předešlých bodech vyjmenované úkoly, tím složitější je konstrukce daně. Zvyšující se složitost daně na druhé straně vede k neschopnosti poplatníka průběžně alespoň odhadnout výši své daňové povinnosti. To zpětně omezuje pozitivní účinky vložené do konstrukčních prvků daně, omezuje její stimulační funkci. Navíc zvyšující se komplikovanost daně vyvolává riziko nežádoucí interakce jednotlivých jejích prvků. To vede k tomu, že požadavek jednoduchosti je nadřazen ostatním.

Velké množství poplatníků zkoumané daně tvoří potencionální zásobárnu invence pro odhalování prostoru k vyhýbání se dani prostřednictvím vyhledávání nejednoznačností ve formulaci daňových zákonů. Zacelování těchto prostorů ale zpětně vede ke zvyšování komplikovanosti daně, a tím přispívá k vytváření jakéhosi bludného kruhu. (Často se stává, že pokus o zamezení prostoru pro vyhýbání se dani nemá kýžený účinek, ale zároveň zvýší administrativní náklady a „poškodí“ běžné daňové subjekty.)

¹⁰ Stiglitz, J. E. *Economics of the Public Sector*.

Požadavek **efektivnosti** daně je natolik komplikovaný a v oblasti daňové teorie rozvinutý, že mu bude věnována samostatná subkapitola. Efektivní je taková konstrukce daně, která v optimálním případě podporuje ekonomický růst a zároveň má co nejmenší administrativní náklady jejího výběru. Efektivnost ve smyslu podpory ekonomického růstu v posledních desetiletích dostala novou dimenzi díky postupující ekonomické globalizaci, kdy se od daně dále požaduje, aby zvyšovala konkurenceschopnost ekonomiky v daňové soutěži především se státy daného regionu a zvyšovala atraktivitu státu pro investory.

S požadavkem efektivnosti úzce souvisí i to, že daň by měla být co nejvíce **neutrální**. Ekonomové věří, že trh sám umí nejlépe rozhodovat o alokaci zdrojů. Není žádoucí, aby subjekt preferoval to, co je pro něho výhodné z hlediska daňové úspory, aniž by takové jednání zvyšovalo obecný užitek jeho nebo společnosti jako celku. Proto by se politici při nastavení daní měli snažit o to, aby daň zbytečně nedeformovala tržní prostředí. A pokud už k tomu dochází, pak by to mělo být spojeno se záměrem exekutivní moci.

Chce-li společnost prostřednictvím prostoru pro dosahování daňové úspory jednotlivcům umožnit vzdělání, pak se musí na druhé straně smířit s tím, že subjekty podnikající v podporované aktivitě (školy) budou zvýhodněny oproti ostatním. To je právě úskalí záměrného porušení neutrality. Jestliže někomu je poskytován prostor pro daňovou úsporu, neexistuje jistota, že bude úspora realizována právě zamýšleným způsobem. Je-li například záměrem podporovat pořízení si vlastního bydlení formou možnosti snížení základu daně o úroky z úvěrů na bydlení, pak je možné, že toho využijí ke zvýšení svých zisků banky, které zvýší úrokové sazby, a tak ke zlepšení dostupnosti bydlení ani nemusí dojít. Prostor ostatně mohou využít i stavební firmy, kterým daňová úspora odběratelům poskytne vyšší poptávku po jejich službách. Růst sektoru stavebnictví však může nastartovat hospodářský růst. Opravdu je velmi nesnadné určit, na koho poskytnutá daňová podpora dopadne a jaké bude mít alespoň ve střednědobém horizontu mikro- a makroekonomické účinky.

Daně z osobních důchodů jsou velmi citlivé na jakoukoli možnost vyhnutí se dani nebo snížení daňového zatížení. Jedinci budou vždy preferovat takové chování a činnosti a právní úkony, které povedou k minimalizaci jejich zdanění. Je-li například u nás zdanění příjmů z nezávislé činnosti cca 5× nižší než z činnosti závislé, nelze se divit, že specifickým problémem České republiky je velmi vysoké rozšíření zastřených zaměstnaneckých vztahů.¹¹

¹¹ V laické veřejnosti je tento vztah znám pod pojmem švarcsystém.

Přiblížit se ke splnění požadavku neutrality lze citlivou konstrukcí daně. Je nutno se vyvarovat skokových změn, kdy např. zvýšení příjmu o několik set korun díky nevhodné konstrukci osvobození příjmu sníží důchod jedince po zdanění o desítky tisíc korun.¹²

Spravedlivá daň

Tradičně se od osobní důchodové daně požaduje, aby byla **spravedlivá**. Do konce pro většinu poplatníků platí rovnítko mezi vnímáním daně jako spravedlivé a jako „dobré“. Míra, v jaké je důchodová daň vnímána jako spravedlivá, má zásadní vliv na ochotu daň nést. Pociťování nespravedlnosti naopak zvyšuje toleranci daňových úniků, a to jak individuální, tak i společenskou. Naplnění tohoto pojmu je velmi relativní, poplatné historicko-politickému klimatu a do určité míry i neobjektivizovatelné. I daňové spravedlnosti a jejímu posuzování v oblasti osobní důchodové daně bude věnována samostatná subkapitola.

Adresnost

Osobní důchodová daň je jednou z vhodných platform pro aplikaci **sociálních aspektů** daňového systému. Na rozdíl od daně ze spotřeby, u které se některé technické prvky také zdůvodňují sociálním dopadem, má osobní důchodová daň nespornou výhodu v jednoduché aplikaci **adresnosti**. Vkládání sociálních prvků do konstrukce daně z osobních důchodů má také příznivý odraz ve vyšší akceptovatelnosti této daně pro převážnou většinu poplatníků. Problém je však v tom, že spravedlnost hodnotí každý poplatník subjektivně, přitom není schopen se oprostit od své vlastní pozice, a tak nalézt obecně akceptovatelné rozložení daňového břemene je obtížně splnitelný úkol, se kterým musí pomoci sociologové a psychologové. Důležitá je rovněž vhodná komunikace se širokou voličskou základnou.

Jak bude naznačeno v následujících subkapitolách, požadavek efektivity a spravedlnosti se vzájemně z řady úhlů pohledu vylučuje. Proto vždy musí být vybráno, který z obou požadavků bude preferován. Efektivnost je bližší ekonomům zaměřeným neoklasicky či na ekonomii strany nabídky, požadavek spravedlnosti je akcentován neokeynesiánci.

Ovlivňování chování

Osobní důchodová daň představuje vhodné podhoubí pro **pozitivní ovlivňování chování** širokého spektra **domácností** a v jisté míře i podnikatelských subjektů. Poplatníci často věnují nemalé úsilí snížení daňové povinnosti. Možnost legálního dosažení relativně malé daňové úspory může významně ovlivnit chování poplatníka. Zapojování těchto prvků do konstrukce daně však musí být velmi citlivé. Vždyť už jejich samotná existence často působí proti jednoduchosti konstrukce daně a proti její neutralitě.

¹² Takových daňových pastí je v současné konstrukci daně z příjmů fyzických osob i sociálního pojistného hned několik.

Aby vědomé ovlivňování subjektů zdanění mohlo být realizováno zamýšleným směrem z makroekonomického hlediska, je nutné, aby běžný daňový subjekt rozuměl dani natolik, aby byl schopen si důsledky svého chování do její výše promítnout, aby uměl odhadnout výši své daně. To ale je možné jen při dokonalé konstrukci daně z právního hlediska. Konstrukční prvky daně by měly být uspořádány tak, aby jejich působení nebylo možno zneužít jiným směrem. Vyhovět tomuto logickému požadavku je nesnadné a v plné míře nespílnitelné. Vždyť jen v České republice existují miliony poplatníků osobní důchodové daně a jejich potřeby v uvedeném slova smyslu jsou diametrálně odlišné. Navíc zájmové skupiny lobující za své požadavky formou prosazování dalších výjimek do daňových zákonů často své cíle skrývají za rétoriku obecného zájmu. Jaká by měla být konstrukce daně, aby ji bylo možno označit za **transparentní**? Měla by každému daňovému subjektu umožnit, aby konstrukci daně porozuměl, a zároveň by měla být právně perfektní, tj. dávat jednoznačné řešení každé vzniklé situace. To však nelze splnit současně.

Vzhledem k vysoké míře citlivosti daně z osobních důchodů je nutné, aby existovala dostatečná míra **právní jistoty** poplatníka. Běžný občan by v tom případě potřeboval velmi jednoduchou konstrukci daně, aby si uměl sám daň nejen spočítat, ale i dopředu odhadnout. Běžný občan tedy preferuje jednoduché a současně jednoznačné řešení. Obě splnit najednou je z kategorie nedosažitelných ideálů.

Poplatníky osobní důchodové daně jsou však také podnikatelé s rozsáhlým spektrem aktivit a ještě obecněji i ti, kteří mají příjmy plynoucí jim z právnických osob všeho druhu a z dalších různorodých investic. I na jednotlivce se vztahuje úpadek a další právní záludnosti. Uspořádání daňového zákona, které vyhovuje poplatníkům uvedeným v předešlém odstavci, je pro tyto osoby nevhodné, protože jim neposkytuje dostatečný právní podklad pro právně perfektní řešení jejich daňových problémů anebo na druhé straně jim umožňuje vyhybat se zdanění.

Zmíněný rozpor lze vyjádřit tím, že se stanoví, pro koho má být daňový zákon srozumitelný, kdo má být schopen se v něm orientovat. Pokud je záměrem nastavit právně perfektní pravidla pro druhou skupinu poplatníků, potom musí být zákon napsán právním jazykem s tím, že dobrý bude tehdy, pokud mu bude bezvýhradně rozumět dobrý právník. Takový zákon bude rozsáhlý a bude podle potřeby doplněn odkazy na množství dalších právních norem, jeho výklad bude podpořen publikovanými judikáty atd. Pro poplatníky první skupiny bude takový zákon nestravitelný. Budou mít na vybranou riskovat z neznalosti anebo investovat prostředky do právní pomoci. Jejich oprávněné potřebě

obecně srozumitelné formulace právní normy by mohl vyjít vstříc např. návod na výpočet daně se stručnou příručkou uveřejněný na webových stránkách daňové správy, který bude závazný do té míry, v jaké bude poplatník schopen prokázat, že podle něho v dobré víře postupoval.

Jeden požadavek je však všem společný: Právní normy, kterými se kodifikuje daň, by měly být přesné a srozumitelné, pravidla zdanění by měla být známa s dostatečným předstihem. Rozhodně je nepřipustná jakákoli retroaktivita, a to i v tom smyslu, že se pravidla zdanění budou měnit ještě v průběhu zdaňovacího období. Praxe používaná v prvních letech existence daně z příjmů fyzických osob v České republice, kdy novely zákona, které měnily způsob zdanění, byly schvalovány v posledních dnech zdaňovacího období a fakticky distribuovány až po jeho skončení, je zcela nepřijatelná.

Ostatně ani situace sklonku roku 2012, kdy znění zákona o daních z příjmů pro následující období bylo zřejmé až několik dní před začátkem období, na které se právní norma vztahuje, je nepřipustné. Poplatníci pak musí vynaložit zbytečně vysoké administrativní náklady, např. na změnu softwaru pro výpočet záloh na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Predikova-
telnost

Vzhledem k tomu, že aktivity, které přispívají k tvorbě důchodu jednotlivce, jsou zpravidla plánovány na několik let dopředu, je třeba, aby výše daně byla také dobře **predikovatelná**. Predikovatelnost výnosu daně je potřebná i z hlediska státu, který musí plánovat své výdaje ve střednědobém období, a čím přesněji je schopen odhadnout daňové příjmy, tím lépe je možno sestavit veřejné rozpočty.

Ochota
unikat
zdanění

Boj proti daňovým únikům je všudypřítomným cílem daňových reforem posledních desetiletí. Podle výběrového šetření CERGE se daňových úniků přímo dopouští anebo napomáhá jejich realizaci u jiných více než 75 % respondentů¹³. Realizaci daňových úniků ale pravděpodobně, ať už vědomě, nebo nevědomky, alespoň občas napomáhá snad každý. Jde především o napomáhání k daňovému úniku jiné osoby, třeba formou souhlasu s tím, že na nějakou službu zákazník nepotřebuje doklad, tím poskytovateli služby umožní tento příjem zatajit.

¹³ Podrobněji viz Hanousek, J., Palda, F.

2.3.1 Efektivnost osobní důchodové daně

Tato i následující subkapitola si nekladou za cíl vyčerpávajícím způsobem postihnout teoretické aspekty daňové efektivnosti a následně i spravedlnosti. Jde pouze o nástin s přihlédnutím ke specifickému postavení osobní důchodové daně.

V souvislosti s efektivností se častěji diskutují daně placené podnikatelskými subjekty, tj. především daně nepřímé, ale i korporativní důchodová daň. Efektivita daně se posuzuje ze dvou úhlů pohledu. Jednak je nutno usilovat o minimalizaci nadměrného daňového břemene a dále je třeba zajistit, aby daň byla spojena s co nejmenšími náklady jejího výběru.

Efektivnost

Administrativní náklady výběru daně se dělí na přímé (vznikající na straně státu) a vyvolané, resp. nepřímé, které zbývají na daňový subjekt. Daň z příjmů fyzických osob má poměrně vysoké přímé i vyvolané administrativní náklady. V obou případech je tato skutečnost především odvislá od počtu daňových subjektů a členitosti konstrukce daně. Sociální pojistné má zpravidla evidovány relativně nižší administrativní náklady, a to zejména nepřímé. Hlavní roli v tom hraje skutečnost, že vyměřovací základ se odvozuje od částí základu daně z příjmů fyzických osob, a tak většina nákladů, které lze identifikovat jako společné pro daň z příjmu i sociální pojistné, je přiřazována dani k příjmům fyzických osob.

Administrativní náklady

Pro výši nákladů a jejich rozdělení na přímé a vyvolané je velmi důležité, kdo daň vypočítává a odvádí. Uplatnění progresivní nominální sazby například vyžaduje, aby každá daňová povinnost za zdaňovací období byla stanovena samostatně a tak i odvedena. To ovšem významně zvyšuje administrativní náklady přímé i nepřímé.

Velikost přímých i nepřímých administrativních nákladů je velmi podstatně ovlivněna složitostí výpočtu daně, především komplikovaností pravidel pro uplatnění daňově uznaných nákladů, počtem a konstrukcí odpočtů od základu daně apod. Přímé i nepřímé administrativní náklady také zvyšuje nutnost státu bojovat proti daňovým únikům.

Levnější je například výběr srážkou u zdroje příjmů, který se používá zejména u příjmů za práci ve mzdě, povinností srazit a odvést daň jsou pověřeni zaměstnavatelé, kteří minimálně při výpočtu a odvodu daně dosahují úspor z rozsahu. Odvést daň za tisíc zaměstnanců je rozhodně mnohem levnější než odvod daně každým jednotlivým zaměstnancem. Odvod daně zaměstnavatelem také znesnadňuje realizaci daňových úniků samotným poplatníkem, tedy zaměstnancem.

**Vyvolané
náklady**

Výběr osobní důchodové daně je spojen s násobně vyššími **vyvolanými náklady**. Ty vznikají na straně daňových subjektů. Zahrnují se do nich náklady na vedení evidence spojené se stanovením základu daně, se seznámením se s daňovou legislativou, s výpočtem daně atd., včetně nákladů na daňové poradenství. Měřit vyvolané náklady je obtížné, je to v zásadě možné pouze na základě dotazníkových akcí, případně úzkého výběrového šetření. Vždyť v širším slova smyslu za vyvolané náklady lze považovat i strach z kontaktu se správci daně a úřední mašinérií, nesnáze spojené s vyplňováním tiskopisů, obavy ze sankcí při správě daní, z doměrků daně apod., tj. tzv. psychicky vyvolané náklady. Podle měření J. Vítkové se zdá, že vyvolané náklady výběru daně z příjmů fyzických osob u podnikatelů mohou několikanásobně převýšit její výnos. To je do určité míry způsobeno mírou daňového zatížení. Vyhine-li poplatník nemalé úsilí a vynaloží tomu odpovídající náklady, aby jeho daňová povinnost byla nulová nebo blízká nule, pak relativně vyvolané administrativní náklady při srovnání s výší vybrané daně rostou do závratné výše.

Distorze

Druhé pojetí efektivnosti vyžaduje, aby daň nebyla spojena se vznikem nadměrného daňového břemene. Efektivní daň je ale především spojována s požadavkem nulové **distorze**, tj. neovlivňování základních ekonomických veličin. Jen taková daň je neutrální. Osobní důchodová daň má jeden zásadní problém. Postihuje výsledky ekonomické aktivity jedince, a tak ho za ni „trestá“, což bývá zdůrazněno tím, že nejvíce jsou daní postiženy právě důchody z ekonomické činnosti (mzdy a platy, případně příjmy z nezávislé činnosti). Tento efekt ještě eskaluje fakt, že právě důchody z ekonomické aktivity jsou těmi jedinými, které jsou zatíženy i sociálním pojistným.

**Nadměrné
daňové
břemeno**

Ovlivňování chování ekonomických subjektů může mít za následek vznik **nadměrného daňového břemene**, tj. situace, kdy ztráta užitku tržních subjektů nebude vyvážena zvýšením užitku státu, tj. růstem veřejných příjmů.

Existenci nadměrného daňového břemene a důsledky jeho minimalizace pro co nejefektivnější daňový systém už citlivě vnímal Adam Smith. Ostatně jej dokázal i trefně definovat: „Každá daň by měla být promyšlena a opracována tak, aby obyvatelé platili co nejméně nad to, kolik ona daň přináší do státní pokladny.“¹⁴ Výše nadměrného daňového břemene závisí na míře, v jaké převáží jeden ze dvou základních efektů, které každá daň vyvolává, jde o důchodový a substituční efekt.

**Důchodový
efekt**

Důchodový efekt vyjadřuje fakt, že snížení užitku způsobené zdaněním daňový subjekt vyrovnává zvýšením úsilí k dosažení důchodu, resp. dodatečného

¹⁴ Smith, A.

příjmu. Převáží-li důchodový efekt, nadměrné daňové břemeno bude nízké. I když uplatnění důchodového efektu snižuje užitek daňového subjektu, nemá dodatečné negativní účinky na ekonomiku.

Důchodový efekt je závislý na míře, v jaké zdanění omezuje příjem poplatníka, tj. odvíjí se od průměrné sazby daně. Substituční efekt je závislý na posouzení poslední jednotky práce nebo volného času, a tak závisí na mezní sazbě daně. Z toho plyne, že při progresivní nominální sazbě se substituční efekt více projevuje u vyšších příjmových kategorií, u kterých je vyšší rozdíl mezi průměrnou a mezní sazbou daně.

Jinak tomu bude za situace, kdy převáží **substituční efekt**. Poplatník v důsledku zdanění změní své chování. Může například nabízet menší množství práce na trhu a preferovat volný čas apod. Rozhodování mezi prací a volným časem se analyzuje prostřednictvím práce ve mzdě.

**Substituční
efekt**

Substituční efekt zdanění by mohl být převažující u vysokých mezd, kde je větší předpoklad, že poplatník dostatečně uspokojuje svoji spotřebu, a tak preferuje volný čas. Dále se uvádí, že váha substitučního efektu je vyšší u druhých a dalších zaměstnání, protože tam je dodatečné množství práce už jednoznačně vnímáno jako omezení množství volného času.¹⁵

Distorzní účinky osobní důchodové daně lze pozorovat zejména ve dvou substitučních vztazích. Jde o rozhodování poplatníka mezi prací a volným časem a dále o rozhodování mezi současnou a budoucí spotřebou. Použitá konstrukce může způsobit i jiné distorze.

Například skutečnost, že určitý druh příjmu není zdaňován, vede k jeho preferenci. Zdaňovány často nebývají nepeněžní příjmy, což vede k jejich preferenci a k „návratu k výměnnému obchodu“. Povinnost zdanění nebývá také vnímána u neevidovaných příjmů. Proto existují zaměstnavatelé, kteří „oficiálně“ vyplácejí jen minimální mzdu a „zbytek“ zaměstnancům předávají v hotovosti, obdobně podnikatel preferuje platbu od spotřebitele v hotovosti bez písemného dokladu a je v takovém případě ochoten poskytnout slevu atd. Stejný účinek má také preference výdajů, o které lze snížit zdaňované příjmy,¹⁶ ale i ochota spotřebitele hradit za služby v hotovosti bez vystaveného dokladu (v tom případě lze předpokládat, že ani u příjemce nebude příjem – s jeho tichým souhlasem – zdaněn).

Ačkoli se v literárních pramenech uvádí především vliv osobní důchodové daně na nabídku práce – jinak vyjádřeno na závislou činnost, lze očekávat,

**Nezávislá
činnost**

¹⁵ Viz např. Kubátová, K. (2010).

¹⁶ Viz např. Kubátová, K. (2010).

že obdobné účinky má osobní důchodová daň i na ochotu vykonávat **nezávislou** výdělečnou **činnost**. U té také platí, že disponibilní důchod z ní plynoucí je závislý na míře a způsobu zdanění.

Úspory
a investice

V oblasti důchodů z nezávislé činnosti se objevuje ještě jeden aspekt. Zdrojem financování **investic** jsou úspory, jinak vyjádřeno, z makroekonomického hlediska se úspory rovnají investicím. Jestliže důchodová daň snižuje disponibilní příjem, pak snižuje i objem soukromých investic. Progresivní daň snižuje míru investic více, protože sklon k úsporám je vyšší u jedinců s vyššími příjmy. Efekt se ještě více zdůrazňuje tím, že důchod plynoucí z nezávislé činnosti kromě osobní důchodové daně podléhá také pojistnému sociálního zabezpečení.

Ochota investovat souvisí i s rizikovostí investice. Zdanění snižuje důchod plynoucí z produktivních investic, a tak může omezovat ochotu jedince do nich investovat. Tento efekt se vlády snaží omezit prostřednictvím možnosti odpočtu podnikatelské ztráty od základu daně. Tím se stát podílí na podnikatelském riziku. Avšak časový posun (ztráta vznikne dříve, než poplatník bude mít možnost o ni snížit základ daně, a tím i svoji daňovou povinnost) efekt uvedeného opatření snižuje.¹⁷

Spotřeba
a úspory

Osobní důchodová daň způsobuje také distorzi při rozhodování mezi **spotřebou a úsporami**, a to prostřednictvím zdanění výnosů plynoucích z úspor. Úspory domácností tvoří převážně příjmy, které byly zdaněny. Jsou-li zdaňovány výnosy z těchto úspor plynoucí, jedná se často o dvojí zdanění téhož příjmu, zvláště za situace, kdy reálný úrok z uspořených prostředků je záporný. Osobní důchodová daň snižuje důchod poplatníka, a tím i prostor pro realizaci jeho úspor. Podstatně vyšší míru úspor mají domácnosti ve vyšších příjmových skupinách.

Vliv substitučního efektu na úspory domácností může být diskutabilní – motivem spoření není rozhodně jen vidina výnosu, spíše se jedná o odloženou spotřebu pro nákup dražších věcí nebo o vytváření rezerv „na horší časy“, to ovšem neplatí pro úspory v rámci nezávislé činnosti a zejména podnikání fyzických osob. Tam je základním kritériem maximalizace zisku.

Distorzi u osobní důchodové daně nesporně vyvolává i fakt, že různé druhy důchodů nejsou současné konstrukce daně z osobních důchodů schopny zdanit stejně. Proto se může stát, že budou preferovány důchody plynoucí z méně viditelných a často ne zcela legálních činností. Častým projevem distorze je

¹⁷ Tento efekt lze omezit tím, že poplatníkovi dáme možnost odečíst ztrátu od základů daně za uplynulá zdaňovací období, a tedy úsporu na dani realizovat mnohem rychleji.

snaha o vykazování závislé činnosti za nezávislou, která je méně zatížena daní z příjmů i pojistným sociálního pojištění. A tak například stavební firmy řemeslníky nezaměstnávají, ale najímají si je jako podnikatele.

Současná propojená světová ekonomika vytvořila prostor ještě pro jednu formu distorze. Ta se týká **mezinárodní daňové konkurence**. Snaha jednotlivých států přilákat investice vede k boji o poskytování co nejlepších daňových podmínek zejména pro zahraniční investory. Další státy se přizpůsobují a celkově se tak snižuje výnos důchodových daní ve všech zapojených státech. I když toto úsilí se koncentruje na korporativní důchodovou daň, podobné aspekty lze identifikovat i u osobní důchodové daně. Na jedné straně se i u této daně počítá s přílivem zahraničního kapitálu a na straně druhé různé zatížení osobní důchodovou daní v jednotlivých státech vytváří nestejně podmínky pro zdanění práce, a tím produkuje jednu z překážek volného pohybu pracovních sil. Nutno zdůraznit, že silnější omezení mezinárodního trhu práce představuje různá omezení pro účast na systémech sociálního pojištění a povinnost platit příspěvky na něj.

Daňová konkurence při zdanění práce zesílila v posledním desetiletí, kdy díky vyspělým komunikačním technologiím se práce, a to i kvalifikovaná, stává stále mobilnější. (Není problém pracovat doma u počítače pro zaměstnavatele na druhém konci světa.) Pro většinu evropských států to představuje reálnou hrozbu snížení konkurenceschopnosti nejen vzhledem k vysokým mzdám, ale i k vysokému daňovému zatížení práce včetně sociálního pojištění.

2.3.2 Spravedlnost důchodové daně

Daňová spravedlnost je velmi frekventovaným pojmem v literárních pramenech v oblasti daňové teorie a politiky. Naplňování tohoto termínu zajímalo už starověké filosofy, často se jím ve všech pádech ohánělí politici, novináři, bývá diskutován i samotnými daňovými subjekty. Ze starších českých pramenů lze citovat z Ottova slovníku naučného: „spravedlnost ... je mravní požadavek, aby konání naše bylo ve shodě s právem. Spravedlnost je pojem relační.“¹⁸

Spravedlnost sama o sobě není pojmem ekonomickým a jako taková také není exaktně měřitelná. Obecně lze spravedlnost charakterizovat například takto:

¹⁸ Schlossar, Starowolski. *Ottův slovník naučný*. Dvacátý třetí díl.

V současné době je obvyklým standardem první informace o pojmu hledat na internetu. Ve Wikipedii je definice spravedlnosti rozsáhlá a v zásadě vystihující.

„Spravedlnost je jeden ze základních pojmů pro dobré uspořádání lidských vztahů, regulativní idea pro uspořádání společnosti a zejména pro právo. Podle Aristotela je to nejdůležitější z ctností, protože se vztahuje ke druhému a nazývá se také dobro pro druhé.“

V oblastech různých vztahů – osobních, pracovních, právních, kde by měla vládnout spravedlnost, ji lze charakterizovat několika principy:

1. rovné zacházení se všemi – spravedlnost jako rovnost před zákonem,
2. přiměřené tresty i odměny – retributivní spravedlnost,
3. spravedlivé rozdělování požitků i břemen – distributivní spravedlnost,
4. rozhodovat stejné případy stejně a nestejně odlišně – procesní spravedlnost.

Je zřejmé, že daňová spravedlnost je aplikací distributivní spravedlnosti. Pojem spravedlnost je i v obecném slova smyslu abstraktním pojmem s pohyblivým obsahem, jehož verifikace je především záležitostí akceptace převážnou většinou jedinců ve společnosti. Zajímavá pro další zkoumání je také pasáž pojednávající o procesní aplikaci spravedlnosti, která by se stejným obsahem měla být aplikována i ve správě daní.

Daňová
spravedl-
nost

Je zajímavé, že pojem **daňová spravedlnost** současní čeští autoři nedefinují, omezují se na to, že se nejedná o ekonomický pojem, a dále daňovou spravedlnost již identifikují podle splnění požadavků na daň kladených. Možná je tomu tak i proto, že jde o pojem vysvětlovaný z úhlu politického velmi rozdílně. Proto bude v tomto pojednání postupováno obdobně.

Správné rozdělení důchodů může být posuzováno podle celé řady kritérií, jde například o distribuci na základě:¹⁹

- **rovnosti**; toto kritérium lze charakterizovat socialistickým „všichni mají stejné žaludky“. Takové přerozdělení je velmi vydatné a vyžaduje vysokou míru zdanění i uplatnění výrazné progresse;
- **poměrnosti**, což znamená, že každý by měl nést takové daňové břemeno, které odpovídá jeho možnostem a postavení;
- **pracovního úsilí**, při kterém by měly být pracovní důchody ponechány těm, kteří se více přičinili, naopak výnosy z majetku by v této koncepci měly být silně postiženy daní (tomu například vyhovuje vysoká a výrazně

¹⁹ Obdobné vymezení pojetí daňové spravedlnosti viz Musgrave, R. A., Kameníčková, V., Musgrave, P. B.

progresivní daň dědická a darovací). Poněkud problematické je, že výše důchodu nekoresponduje jen s mírou úsilí, ale i s kvalifikací, oborem činnosti, talentem apod.;

- přirozeného **nadání a schopností**, ta vyžaduje poměrně malou míru redistribuce a považuje za spravedlivé, aby důchod byl ponechán tomu, kdo si ho svými schopnostmi zasloužil. I toto pojetí spravedlnosti vyžaduje vysoké zdanění „nezasloužených“ příjmů, tj. mimo jiné akcentuje daň z bezúplatných převodů;
- **užitku**, a to na základě nejvyššího celkového užítu, resp. na základě maximálního užítu co největšího počtu osob. Také v tomto případě správná redistribuce může vést k vysoce progresivnímu zdanění.

Snadná není už samotná volba rozhodujícího kritéria pro správnou redistribuci, a tedy i daňovou spravedlnost. Není proto divu, že se celé generace ekonomů snažily najít kritéria posuzování (nejen) daňové spravedlnosti. Spravedlnost zdanění byla v historii mnohdy považována za velmi důležitý aspekt uložené daně, přitom řada autorů měla, ať už explicitně, či implicitně, na mysli především daň typu osobní důchodové daně.

I když lze nalézt v různých literárních pramenech celou škálu kritérií daňové spravedlnosti, v daňové teorii je nejrozpracovanější dvojí hledisko jejího posuzování. Jde o princip prospěchu a princip platební schopnosti.

V návaznosti na neoklasickou školu nazval R. A. Musgrave²⁰ **princip prospěchu** nejvyšším zákonem fiskální politiky. Daň by měla být uložena tomu, kdo má prospěch z veřejných statků z této daně financovaných. Aplikace principu prospěchu může ústít v diametrálně rozdílné závěry. Bohatší jsou schopni a ochotni si celou řadu služeb obstarávat sami, a tak jsou méně závislí na spotřebě veřejných statků.

Princip
prospěchu

Osobní důchodová daň jako jedna z velkých daní současných daňových mixů neposkytuje předpoklady pro uplatnění principu prospěchu. To zcela neplatí v případě, kdy osobní důchodová daň zahrnuje i příspěvky na sociální zabezpečení, s čímž se lze setkat i u některých evropských států (např. Dánsko). Bez přihlédnutí k tomuto aspektu není vhodné princip prospěchu důsledně aplikovat na velkou daň, tím spíše na daň z příjmů fyzických osob. Jedním z úkolů osobní důchodové daně je redistribuce důchodů. Absence uplatnění principu prospěchu u osobní důchodové daně přispívá k tomu, že důchodové daně bývají pocítovány jako méně spravedlivé.

²⁰ Viz např. Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*.

S principem prospěchu se samozřejmě lze setkat u **sociálního pojistného**. Z pohledu sociálního pojištění v České republice je princip prospěchu patrný u důchodového a nemocenského pojištění, kdy jen ten, kdo do subsystému prostřednictvím pojistného přispívá, má nárok na plnění z něj. Obtížnější je hledat naplnění principu prospěchu u veřejného zdravotního pojištění, i tam je ale naplněna účelovost v tom smyslu, že vybrané pojistné na veřejné zdravotní pojištění je příjmem zdravotních pojišťoven a slouží k financování zdravotní péče.

Princip
platební
schopnosti

Větší pozornost u daně z příjmů fyzických osob i u sociálního pojistného je věnována **principu platební schopnosti**. Jak uvádí mimo jiné Kubátová: „Podle něho mají mít jedinci daně uloženy podle toho, jaká je jejich schopnost je platit.“²¹ Uplatnění tohoto principu se rozpadá na horizontální a vertikální daňovou spravedlnost. Obě pojetí se vzájemně doplňují a musí být současně uspokojovány.

Horizontální daňová spravedlnost požaduje, aby dva, kteří mají stejně, platili stejnou daň.

Horizontální
spravedlnost

Problém **horizontální daňové spravedlnosti** se koncentruje do hledání optimální základny zdanění, která by co nejlépe postihla platební kapacitu poplatníků, resp. ohodnotila jejich postavení, a to v relaci k ostatním jedincům.²² Obecně je příjmem vše, z čeho má jedinec užitek. V této nejširší podobě však není reálné v praxi příjem vymezit. Redukce definice příjmu na druhé straně omezuje srovnatelnost pozice jedinců.

Vertikální
spravedlnost

Vertikální daňová spravedlnost požaduje, aby ten jedinec, který má více, také více platil. K tomu je třeba vytvořit stupnici a převést ji do kvantifikovaného tvaru. Jako měřítko posuzování se nejčastěji používá pociťovaný užitek. Seřadit jedince podle toho, kdo má více, je vždy relativní. Je nutno vycházet ze subjektivních pocitů jednotlivců a ty nějakým způsobem měřit. Proto je nastavení škály zdanění podle velikosti důchodu velmi problematické a definice kritérií je nutno přenechat sociologům a politikům. Ekonomové k tomu mohou přispět jen tím, že vyjádří, na koho v jaké míře daň dopadá. K tomu slouží měření progresivity osobní důchodové daně.

²¹ Viz Kubátová, K. *Daňová teorie a politika*.

²² V současné době se jako předmět zdanění preferuje spotřeba.

2.4 Progresivita osobní důchodové daně

Daňovou spravedlnost ekonomové měřit neumí, ostatně není jejich věcí, aby kritéria spravedlivé daně určili, to musí přenechat veřejné volbě a jejím prostřednictvím politikům. Ekonomové však umí změřit, na koho a v jaké míře daň dopadá, a tím politikům odpovědět na otázku, jak se jejich představa o rozdělení daňového břemene naplnila, anebo případně simulovat dopad navrhovaných opatření. Nejdůležitějším ukazatelem hodnocení dopadu nejen daně jako takové, ale i jejích konstrukčních prvků je měření progresivity daně.

Z hlediska rozložení daňového zatížení mezi různé příjmové skupiny lze daně rozdělit na:

**Efekt
zdanění**

- **regresivní**, kde daňové břemeno dopadá více na poplatníky s menší daňovou kapacitou, tj. s menšími příjmy;
- **proporcionální** daň vytváří podmínky, kdy míra zdanění je rozdělena mezi poplatníky úměrně jejich důchodu, což je samozřejmě spíše výjimečná možnost; a
- **progresivní** zdanění, při kterém poplatníci s vyššími příjmy nesou vyšší daňové zatížení.

Pro měření progresivity daně je výchozím prvkem vyjádření podílu, v jakém daň omezuje důchod, resp. využitelné zdroje poplatníka. Bude vhodné dále rozlišit mezi mírou zdanění a sazbou daně.²³

Míra zdanění je podíl daně (odvodových povinností) na hrubém důchodu.

Efektivní sazba daně je podíl daně na základu daně (disponibilním příjmu).

Mezi **mírou zdanění** a efektivní sazbou daně může být velmi významný rozdíl. Přitom nelze vztah mezi mírou zdanění a sazbou daně jednoznačně matematicky vyjádřit, stejně jako neexistuje jednoduchý vztah mezi hrubým důchodem a základem daně. Oba ukazatele mají svoje odlišné postavení i při zkoumání progresivity daně.

**Míra
zdanění**

Z obecného úhlu pohledu sazba daně není totožná s tou, která je stanovená v daňovém zákoně. Zákonná neboli nominální sazba daně je jen jedním

**Průměrná
sazba**

²³ Viz např. Kubátová, *Daňová teorie a politika*.

z konstrukčních prvků, který ovlivňuje sazbu daně v obecném slova smyslu. Efektivní **sazbu daně** lze vyjádřit takto:

$$(1) \quad R_E = \frac{T}{TB}$$

kde: R_E = efektivní daňová sazba
 T = daň z příjmů fyzických osob
 TB = základ daně

Mezní sazba

Kromě toho se k charakteristice daně používá i mezní sazba. **Mezní sazba** daně je sazba, které bude podrobena poslední jednotka základu daně. Obecněji je mezní sazba daně dána podílem přírůstku daně při jednotkovém zvýšení základu daně. Daň je progresivní, jestliže platí, že mezní sazba je vyšší než průměrná sazba, je-li daň v daném místě regresivní, potom naopak je průměrná sazba vyšší než mezní. Rozdíl mezi průměrnou a mezní sazbou lze ilustrovat na jednoduchém příkladu využívajícím progresivní nominální sazbu.

Příklad 2.1

Základ daně pana Valáška je 400 000 Kč a pásmová progresivní sazba daně je konstruována takto:

Ze základu daně		Daň	
od Kč	do Kč		ze základu přesahujícího
0	109 200	15 %	
109 200	218 400	16 380 Kč + 20 %	109 200 Kč
218 400	331 200	38 220 Kč + 25 %	218 400 Kč
331 200	a výše	66 420 Kč + 32 %	331 200 Kč

Výpočet daně bude vypadat takto: 66 420 + (400 000 – 331 200) × 0,32 = 88 436 Kč. Mezní sazba je 32 % a průměrnou sazbu lze zjistit takto:

$$\frac{88\,436}{400\,000} = 0,22109, \text{ tj. průměrná sazba je } 22,11 \, \%$$

Průměrná sazba daně měřená k základu daně pana Valáška bude 22,11 %, mezní sazba daně ale bude 32 %.