

INSTITUT PRO DEMOKRACII A EKONOMICKOU ANALÝZU

projekt Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i.

ZDANĚNÍ VYSOKÝCH PŘÍJMŮ: REFORMA ZA REFORMOU

Studie 9/2013

9. 12. 2013

LIBOR DUŠEK, JIŘÍ ŠATAVA

O AUTORECH

Libor Dušek

Absolvoval magisterské studium na Fakultě sociálních věd UK a doktorandské na University of Chicago. Specializuje se na ekonomickou analýzu práva, kriminalitu, a daňovou politiku. Nyní působí na akademickém pracovišti CERGE-EI v Praze jako pedagog a výzkumník. Je aktivně zapojen do myšlenkového centra IDEA. Obdržel cenu České společnosti ekonomické "Mladý ekonom 2003".

Jiří Šatava

Absolvoval magisterské studium na Vysoké škole ekonomické. V současnosti dokončuje doktorské studium ekonomie na akademickém pracovišti CERGE-EI. Specializuje se na důchodový systém a daňovou politiku. Je spoluautorem několika studií IDEA.

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).

Zdanění vysokých příjmů: reforma za reformou

© Libor Dušek, Jiří Šatava

Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i., 2013

ZDANĚNÍ VYSOKÝCH PŘÍJMŮ: REFORMA ZA REFORMOU

9. 12. 2013

LIBOR DUŠEK, JIŘÍ ŠATAVA¹

Shrnutí

- Efektivní daňové sazby uvalené na poplatníky s vysokými příjmy se v posledních letech opakovaně měnily z roku na rok a to výrazně v řádu desítek procentních bodů.
- Další změny pro léta 2015 a 2016 jsou již schváleny. Zaměstnancům s hrubou mzdou nad 1.2 milionu Kč ročně se mají zvýšit daně až o statisíce korun. Naopak živnostníkům se srovnatelnými příjmy se daně o obdobné částky sníží.
- V konečném výsledku mají být příjmy nejlépe placených zaměstnanců zdaněny efektivní mezní sazbou 38.6 procent, zatímco příjmy srovnatelných živnostníků sazbou 19.0 procent.
- K problematickým rysům schválených změn patří tzv. odvod z úhrnu mezd, který má nahradit dnešní pojistné placené zaměstnavatelem. Reálně se tím zruší stropy na sociální a zdravotní pojištění.
- V přístupu ke zdanění osob s vysokými příjmy je velmi žádoucí se dobrat dlouhodobějšího konsensu a daňová pravidla stabilizovat. Stabilita a předvídatelnost daní jsou v řadě ohledů přinejmenším stejně důležité jako výše daňových sazeb.
- Optimální mezní daňová sazba uvalená na osoby s nejvyššími příjmy se pohybuje v rozsahu 32-38 procent. Vhodnějším nástrojem k optimalizaci není progresivní sazba daně z příjmů, ale zachování nedávno zavedeného solidárního příplatku.

1. Zdanění vysokých příjmů: vývoj v poslední dekádě

Zdanění zaměstnanců a živnostníků s výrazně nadprůměrnými příjmy je důležité téma, protože horních 5 procent nejlépe placených osob vydělává přibližně 20 procent celkových příjmů a platí přibližně 20 procent z celkové výše přímých daní.² Zdanění vysokých příjmů je však důležité nejen jako zdroj příjmů státního rozpočtu.

¹ IDEA/CERGE-EI. Část výsledků zde prezentovaných vznikla díky výzkumnému projektu podpořeného grantem Technologické agentury České republiky TDO10033.

² Zdroj: vlastní výpočet na základě databáze SILC 2011 a statistického přehledu daně z příjmů Ministerstva financí ČR (SPLIT 2011). V celé studii do celkových přímých daní zahrnujeme daně z příjmů, sociální a zdravotní pojistné, a to včetně pojistného placeného zaměstnavatelem.

Má dopady i na efektivnost daňového systému a celé ekonomiky. Lidé s vysokými příjmy reagují mnohem citlivěji na změny daní než ostatní, ať už daňovou optimalizací až obcházením daní nebo změnou intenzity své ekonomické aktivity. Nepromyšlené a navíc časté a nepřehledné změny mohou mít nežádoucí dopady na státní rozpočet a veřejné finance obecně.

Pracovníci s vysokými příjmy – typicky manažeři, vývojoví pracovníci, IT experti, konzultanti – na sebe váží i zaměstnanost lidí s nižšími výdělky. Tito pracovníci dostávají vysoké příjmy mimo jiné proto, že zvyšují produktivitu ostatních zaměstnanců. Zdanění vysokých příjmů proto nesmí nadměrně odrazovat produktivní zaměstnance a podnikatele od pracovního úsilí (vedoucímu k dalšímu rozvoji jejich firem) či zahraniční firmy od umístování poboček zaměstnávajících špičkové odborníky. V dlouhém horizontu by také nemělo nadměrně demotivovat mladé lidi od toho, aby se vysokopříjmovými zaměstnanci stali - tj. odrazovat od investic do lidského kapitálu vedoucího k vysoce expertním povoláním.

Diskuse o zdanění nejvyšších příjmů se v Česku omezuje na případnou progresivitu daně z příjmů fyzických osob. Pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, včetně pojistného placeného zaměstnavatelem, se ale na zdanění příjmů podílí mnohem vyšší měrou. Vazba mezi zaplaceným pojistným a obdrženým plněním je však obecně v Česku velmi slabá, a to platí nejvíce právě u vysokých příjmů.³ Proto lze na pojistné odvody u vysokých příjmů pohlížet spíše jako na daň, než jako na pojistné.

Při tvorbě a hodnocení daňových politik je třeba sledovat celkový rozdíl mezi náklady zaměstnavatele a čistým příjmem, což v této studii konzistentně činíme. I zdánlivě „technické“ úpravy pojistného, jako např. změny stropů, mohou mít a nedávno také měly podstatné dopady na zdanění vysokých příjmů. Stejně tak nelze zdanění vysoce placených zaměstnanců posuzovat izolovaně od zdanění živnostníků. Objednávání služeb od expertů pracujících „na živnostenský list“ je daňově lákavou alternativou k jejich zaměstnání v pracovním poměru.

Dosavadní politika zdanění osob s vysokými příjmy v Česku představuje běh ode zdi ke zdi. Daňové sazby prodělaly poslední léta řadu skokových změn. Graf 1 ukazuje vývoj mezních daňových sazeb⁴ od roku 2005 a zohledňuje již platnou legislativu, která zavádí další změny v letech 2015 a 2016. Ukazuje mezní daňové sazby separátně pro tři různé příjmové skupiny zaměstnanců, podle toho, zda jsou „vždy nad stropy“,

³ U zdravotního pojištění nároky na zdravotní péči vůbec nesouvisí s výší zaplaceného pojistného. U sociálního pojištění se důchody jen nepatrně zvyšují s výší pojistného. Např. zaměstnanec vstupující na trh práce a pobírající mzdu 100,000 Kč může očekávat (při nulové inflaci a nulovém růstu mezd) důchod 26,085 Kč. Při zvýšení mzdy o 1000 Kč po celou pracovní kariéru se mu důchod zvýší o 179 Kč (zdroj: výpočet dle internetové kalkulačky www.vypocetduchodu.cz). Během pracovních let tak celkem odvede přibližně o 155,000 Kč více na důchodovém pojištění, ale při 17-ti letech pobírání důchodu inkasuje jen o 36,000 Kč více na důchodech (ignorujeme diskontování).

⁴ Mezní daňová sazba vyjadřuje změnu celkové daně při zvýšení (superhrubého) příjmu o jednu korunu.

„vždy pod stropy“ nebo „některé období nad stropy“ sociálního a zdravotního pojistného.⁵

Do roku 2007 byly příjmy nejlépe placených zaměstnanců („vždy nad stropy“) daně mezní sazbou 47.6 procent, od roku 2008 pouze 15 procent.⁶ V roce 2013 se mezní sazba zvýšila na 33.8 procent v důsledku dočasného sedmiprocentního „solidárního příplatku“ a zrušení stropů na zdravotní pojištění. Již schválená legislativa předjímá, že v roce 2015 budou tyto příjmy mezně zdaněny plnými 48.9 procenty. Důvodem je zavedení tzv. odvodu z úhrnu mezd, který budeme diskutovat dále. A konečně již schválená legislativa předjímá zrušení „solidárního příplatku“ a znovuzavedení stropů na zdravotní pojištění od roku 2016. V důsledku toho klesne mezní zdanění na 38.6 procent. U zaměstnanců s příjmy mezi čtyř- a šesti-násobkem průměrné mzdy došlo ještě k jedné skokové změně v letech 2010-11, kdy posunem stropů jejich mezní sazby vyskočily zpět na 48.6 procent.

U živnostníků (graf 2) byl vývoj obdobný, jen mezní daňové sazby jsou většinou nižší a na rozdíl od zaměstnanců se postupně snižovalo zdanění příjmů i pod stropy pojistného. Živnostníci s nejvyššími příjmy tak nyní čelí mezní sazbě 28.8 procent, což je prakticky dvojnásobek oproti 15 procentům v letech 2008-2012. Jejich zdanění má vzrůst v roce 2015 na 32.5 procent, aby od roku 2016 opět kleslo na 19 procent.

Z grafů 1 a 2 je vidět, že v Česku se daňové sazby mění z roku na rok a to v řádu desítek procentních bodů. Mnohé změny jsou navíc pro poplatníky netransparentní. Jsou zastřeny posuny stropů pro placení pojistného namísto toho, aby se prováděly změnou daňových sazeb. Opakované výkyvy daňových sazeb vytváří velmi nestabilní ekonomické prostředí a jsou jednoznačně negativním rysem daňové politiky. K nekonceptnosti dále přispívají již schválené balíčky reformních zákonů, jejichž dopady na vysokopříjmové poplatníky analyzujeme dále.

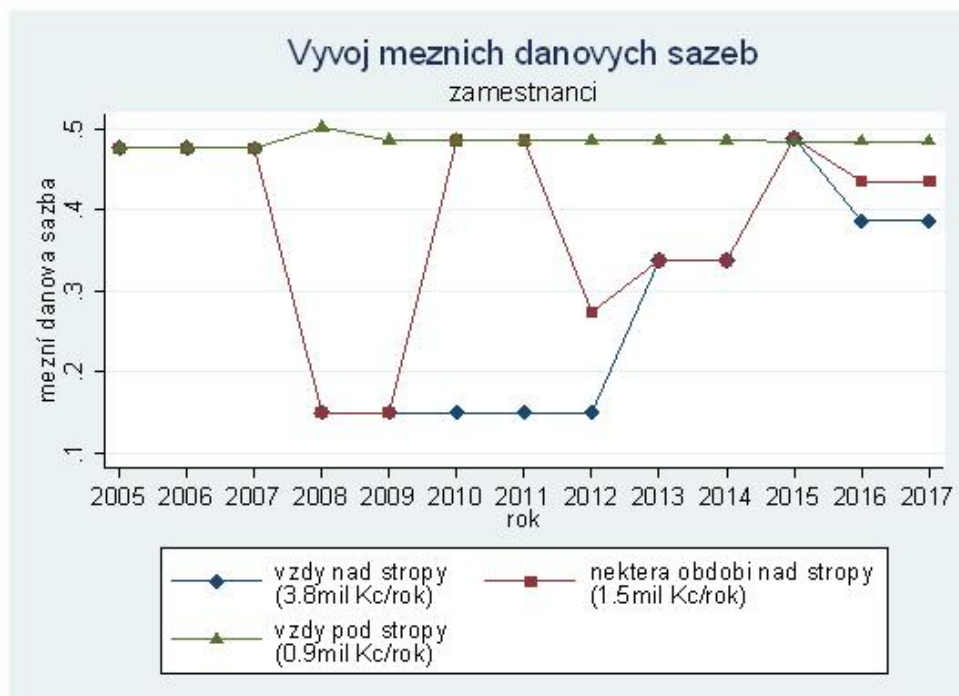
⁵ Na mezní daňové sazby má zásadní vliv, zda je zaměstnanec či živnostník se svými příjmy pod nebo nad stropy sociálního či zdravotního pojistného. Pokud je nad stropy, platí maximální pojistné, ale neodvádí žádné pojistné z příjmů převyšujících strop. V roce 2013 je stropem pro platbu sociálního pojistného 1,242,000 Kč hrubé mzdy ročně, zatímco u zdravotního pojistného není strop žádný. V některých letech byly stropy zdravotního a sociálního pojištění odlišné, což vytváří skupinu daňových poplatníků „některá období nad stropy“.

⁶ Příčinou bylo zavedení rovné daně a stropů na pojištění.

Graf 1



Graf 2



2. Podoba schválených reforem

Již schválené zákony⁷ zavádějí pro vysokopříjmové osoby v letech 2015 a 2016 další podstatné změny. Daň z příjmů bude počítána z hrubé a nikoliv superhrubé mzdy. Sazba daně se zvýší na 19 procent. Sociální a zdravotní pojištění živnostníků bude počítáno z celého zisku a nikoliv z poloviny jako dosud. Sazby pojistného živnostníků se upravují tak, aby byly stejné jako sazby pojistného placeného zaměstnanci, tj. 6.5 procent na zdravotní i sociální pojištění. U zdravotního pojištění se jedná o nepatrnou změnu, ale u sociálního pojištění se jedná o dramatický pokles (oproti současným 14.6 procentům).⁸ Pro živnostníky s vyššími zisky tyto změny znamenají, že stropu sociálního pojištění dosáhnou již při zisku 1,242,000 Kč ročně, zatímco dnes je to dvojnásobek.

Hlavní změnou je ale nahrazení pojistného placeného zaměstnavatelem ze mzdy zaměstnance tzv. odvodem z úhrnu mezd. Jelikož sazby jsou prakticky stejné⁹, mohlo by se zdát, že se jedná jen o kosmetickou změnu. Dnešní pojistné placené zaměstnavatelem je však počítáno individuálně ze mzdy každého zaměstnance a stropy pojistného se tak uplatňují u pojistného placeného zaměstnancem i zaměstnavatelem. Nový odvod z úhrnu mezd je počítán z celého objemu mezd vyplácených firmou. Je sice formálně také zastropován, ale na úrovni 4-násobku roční mzdy krát počet zaměstnanců. Firma tak stropů dosáhne, pokud průměrná mzda ve firmě převyšuje 4-násobek průměrné mzdy v ekonomice. Takových firem je však naprosté minimum a z mezd všech zaměstnanců (včetně vysokopříjmových) tak naprostá většina firem bude muset odvádět daň ve výši 32 procent. Tím se de facto stropy pojistného placeného zaměstnavatelem zruší.¹⁰

V roce 2016 vyprší některé změny schválené pro roky 2013-2015. Má být zrušen 7-procentní solidární příplatek zdaňující příjmy nad 4-násobek průměrné mzdy a mají být znovu zavedeny stropy na zdravotní pojištění ve výši 6-násobku roční mzdy. Toto se ale týká jen pojistného placeného živnostníky a zaměstnanci, nikoli odvodů z úhrnu mezd.

3. Dopady na vysokopříjmové skupiny

Jaké budou mít tyto reformy dopady na vysokopříjmové poplatníky? Odhadujeme je pomocí nově vyvinutého daňového modelu TAXBEN, který simuluje současný daňový

⁷ Zákon 458/2011 Sb. o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, a zákon 500/2012 Sb. o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů.

⁸ Nižší pojistné živnostníků má být doprovázeno též snížením důchodů, a to proporcionálně se snížením pojistného, jelikož vyměřovací základ pro výpočet důchodu bude pro osoby samostatně výdělečně činné přepočítáván koeficientem odpovídajícím nižšímu pojistnému (viz § 16 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2015). Kvůli velmi slabému vztahu mezi výší příspěvků a důchodů znamená snížení daní spolu se snížením důchodů daňovou výhodou pro živnostníky. Navíc lze očekávat, že mnoho živnostníků bude díky tomuto snížení pobírat pouze velmi nízký důchod, který jim nezajistí dostatečné prostředky pro živobytí a budou čerpat sociální dávky, čímž skutečné snížení důchodů bude ještě méně výrazné.

⁹ Dnes je celková sazba pojistného placeného zaměstnavatelem 34 procent, po reformě 32 procent.

¹⁰ Poslední změnou týkající se vysokopříjmových poplatníků je zrušení základní slevy na dani, pokud základ daně převyšuje 4-násobek průměrné mzdy. Toto ustanovení zvyšuje daň o fixní částku 24,840 Kč ročně.

a sociální systém v Česku.¹¹ Model počítá výši daní na reprezentativním vzorku české populace od Českého statistického úřadu (data SILC 2011) a umožňuje tedy věrohodně kvantifikovat dopady zdanění na reálné zaměstnance a živnostníky.

Grafy 3 a 4 ukazují změnu absolutní výše celkových zaplacených daní v letech 2015 a 2016 ve srovnání s dneškem pro poplatníky s hrubými příjmy nad 750,000 Kč. Hlavní změnou je razantní zvýšení daní placených zaměstnanci s příjmy nad 1.2 milionu Kč v roce 2015. Změna se pohybuje od cca 20,000 Kč u zaměstnanců s příjmy mírně nad touto hranicí až po téměř 300,000 Kč u zaměstnanců s příjmy okolo 2.2 milionu. Vysokopříjmovým živnostníkům naopak daně výrazně klesají, a to o 35-45 tisíc Kč u příjmů do 1.5 milionu, až po více než 100,000 u příjmů okolo 2 milionu. Další změny v roce 2016 dopad na vysokopříjmové zaměstnance o něco zmírňují (těm nejlépe placeným v našich datech daně v konečném důsledku rostou „jen“ o 200,000 Kč). K živnostníkům nad stropem sociálního pojištění bude snížení daní ještě štedřejší. Těm nejlépe placeným v našich datech daně klesnou o plných 200,000 Kč ročně ve srovnání s rokem 2013.

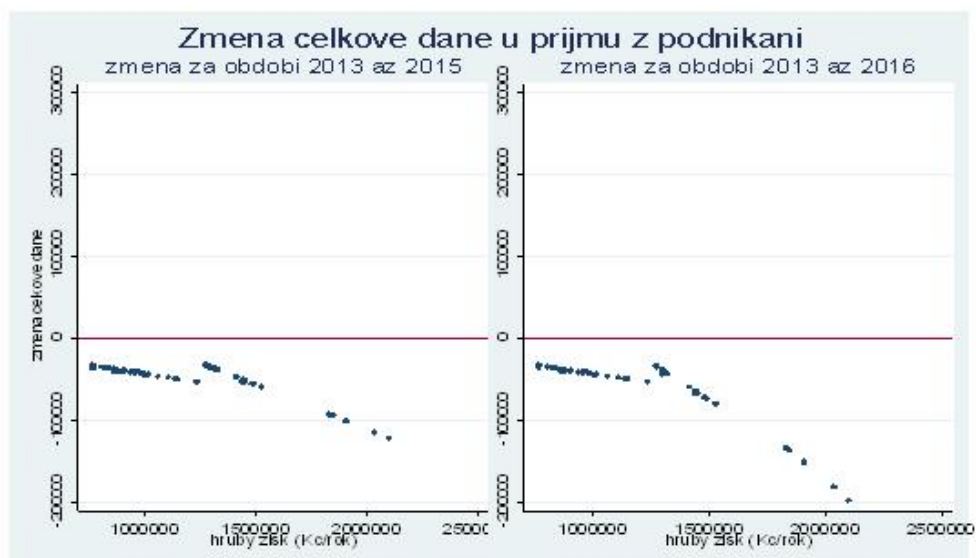
Grafy 5 a 6 ukazují celkovou výši daňového zatížení v letech 2013, 2015 a 2016 v procentním vyjádření.¹² U zaměstnanců je dobře vidět, jak se zdanění vysokých příjmů mění z degresivního v roce 2013 (průměrná daňová sazba klesá s příjmem) na progresivní v roce 2015 a v přibližně proporcionální od roku 2016. V konečném efektu se průměrná daňová sazba u příjmů nad 1.2 milionu Kč pohybuje okolo 44 procent. I přes výrazné změny daňových sazeb uvalených na vysoké příjmy se tedy celková daňová zátěž změní jen o několik procentních bodů. Důvodem je vysoké zdanění mezd pod 1.2 miliony Kč, které zůstává na 48.6 procentech a tvoří podstatnou část daňové zátěže i pro poplatníky s příjmy do 2 milionů Kč.

Daně živnostníků s příjmy do 1.2 milionů Kč jsou progresivní ve všech letech. U živnostníků s příjmy nad 1.2 miliony se daně mění od progresivních v současnosti na proporcionální v roce 2015 a regresivní od roku 2016. Daňové zatížení výrazně klesá od současných 33-37 procent na 25-30 procent od roku 2016.

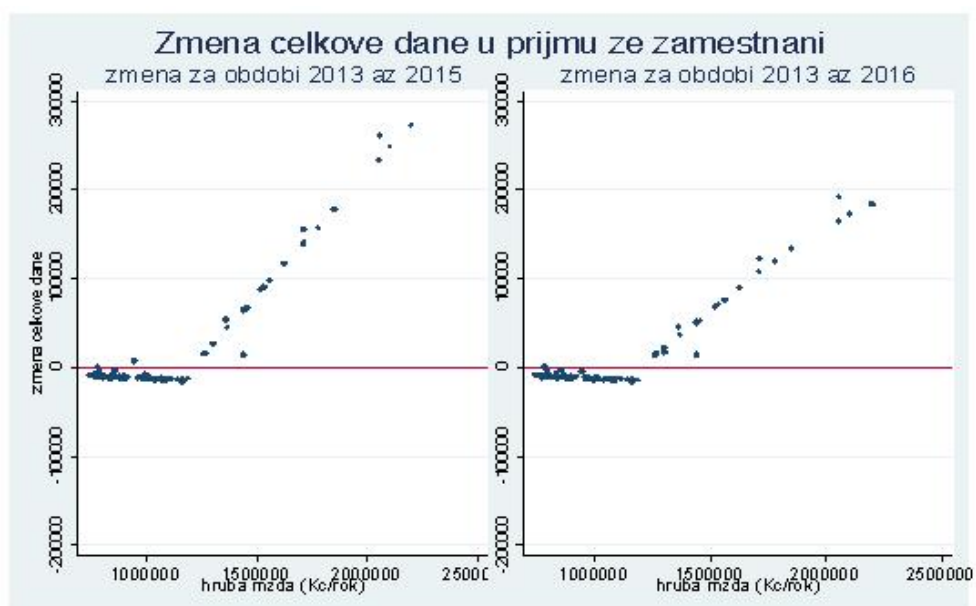
¹¹ Bližší informace o použitých datech a předpokladech modelu je možné nalézt v akademické studii Dušek, Kalíšková a Münich (2013): Distribution of average, marginal, and participation tax rates among Czech taxpayers: Results from a TAXBEN model, v tisku, *Finance a úvěr* 2013 (dostupné na http://idea.cerge-ei.cz/files/taxben_indiv_11_2013.pdf)

¹² Daňové zatížení měří průměrná daňová sazba, tj. podíl celkové daně (daň z příjmu a pojistná na sociální a zdravotní pojištění, včetně pojistných placených zaměstnavatelem) na superhrubých příjmech.

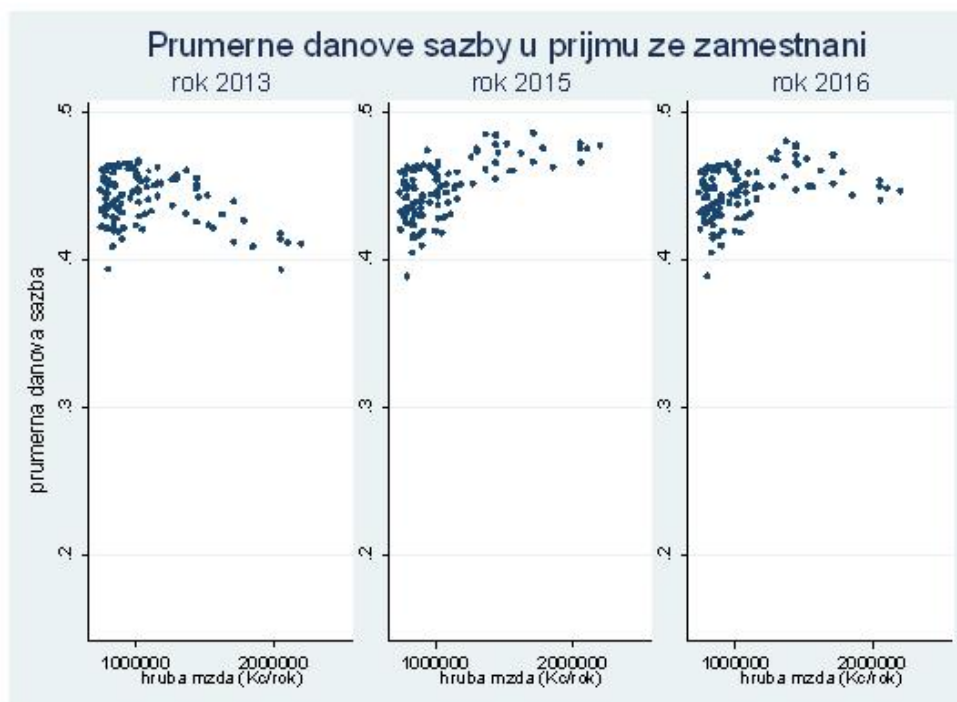
Graf 3



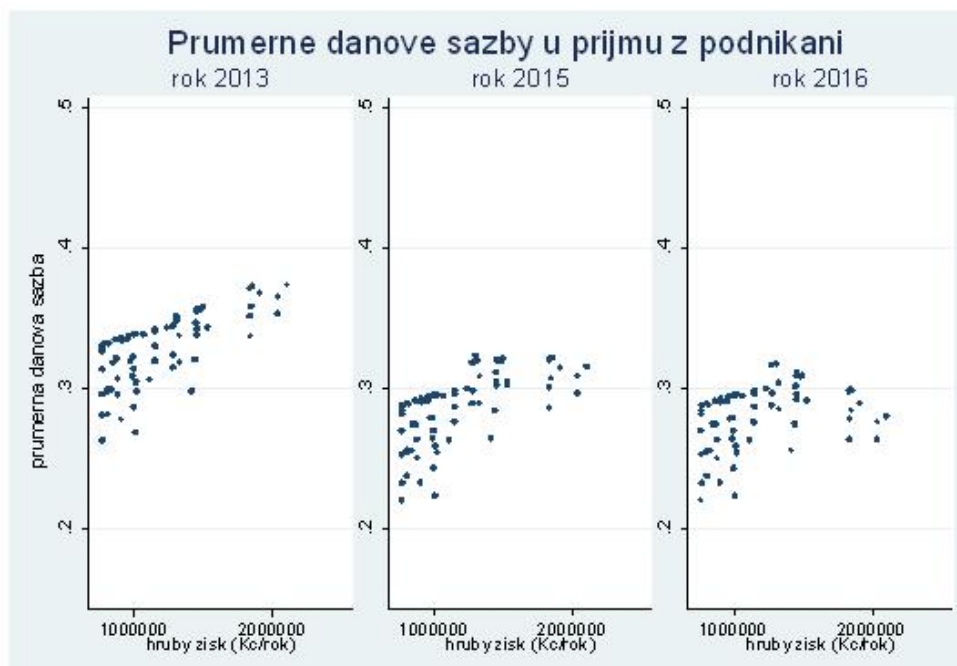
Graf 4



Graf 5



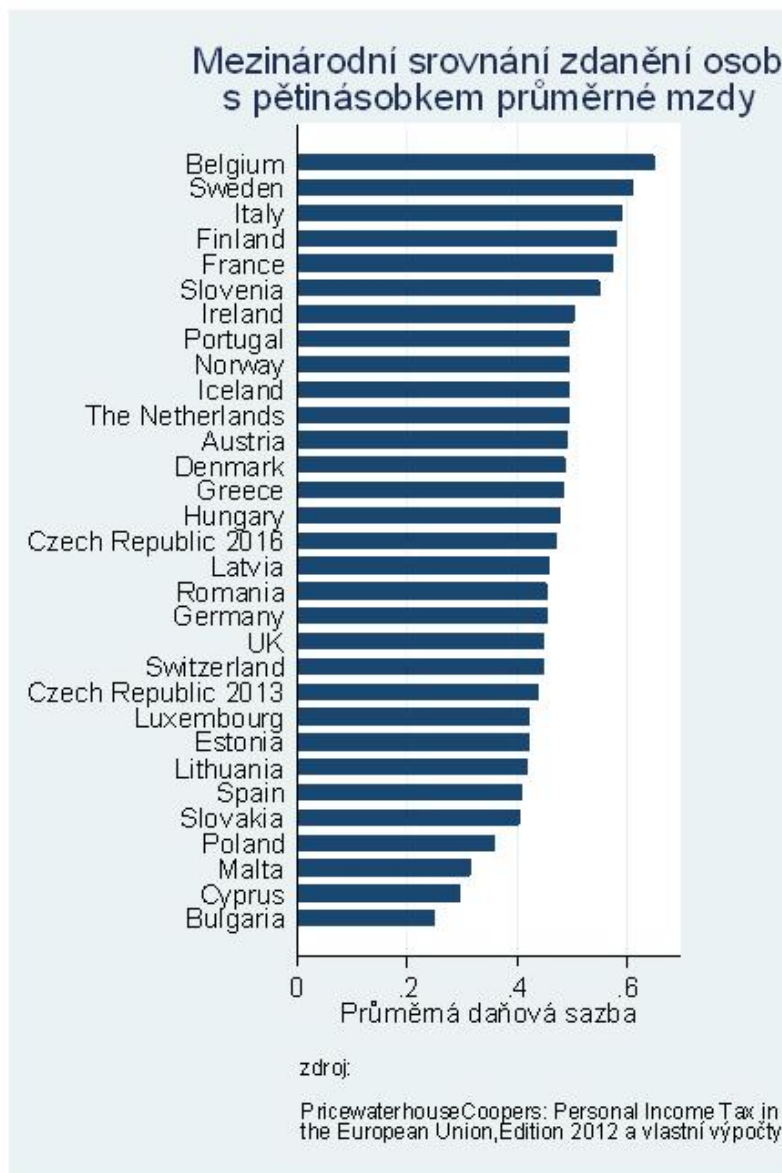
Graf 6



V mezinárodním žebříčku „daňové atraktivnosti“ zaměstnávání osob s vysokými příjmy klesne Česko v roce 2016 o několik stupíneků. Graf 7 ukazuje průměrné daňové sazby zaměstnanců s příjmy ve výši 5-násobku průměrné mzdy vypočtené pro typizované zaměstnance na základě údajů ze srovnávací studie

PricewaterhouseCoopers.¹³ Údaje pro Česko jsou doplněné ze simulací v TAXBEN modelu pro roky 2013 a 2016. Po reformě v roce 2016 bude daňové zatížení vysokopříjmových zaměstnanců mírně vyšší než v Německu, srovnatelné s Maďarskem a výrazně vyšší než na Slovensku či Polsku.

Graf 7



3. Hodnocení schválených reforem

Schválené daňové změny – a zejména koncepční reforma k roku 2015 – zavádějí do zdanění lidí s vysokými příjmy jak řadu prvků pozitivních, tak prvků velmi problematických. K těm pozitivním patří jednotné inkasní místo a výpočet pojistného živnostníků z celého zisku, který na rozdíl od dnešní konstrukce nezamlžuje

¹³ Personal income tax in the European Union: How much do you get to take home from your pay packet and how do your European colleagues fare? PriceWaterhouseCoopers 2012.

skutečnou výši zdanění. Ani samotné zvýšení daní vysokopříjmových zaměstnanců není samo o sobě nelogické. Patnáctiprocentní sazby, platné donedávna, byly ekonomicky i politicky neudržitelné, a ani aktuální mezní sazby ve výši 33.8 procent nelze označit za přehnaně vysoké.

Prvním problematickým prvkem jsou velmi vysoké daňové sazby účinné pouze v roce 2015. Poplatníci s nejvyššími příjmy na změny daňových sazeb výrazně reagují a empiricky doloženou silnou reakcí je přesun příjmů v čase.¹⁴ Například zvýšení sazeb v roce 2013 se projevilo daňovou optimalizací vysokopříjmových osob. Mnohé firmy předplácely část odměn roku 2013 skrze nadstandardní bonusy již koncem roku 2012. O těchto přesunech jasně svědčí mezičtvrtletní pohyby průměrné mzdy, analyzované Českým statistickým úřadem.¹⁵ Schválená změna zdanění pro jediný rok 2015 velmi pravděpodobně způsobí přesun části výplat z roku 2015 do roků 2014 a 2016. Celkový rozpočtový efekt dočasného zvýšení daní v roce 2015 tak bude mizivý.

Druhým problematickým rysem je rozevírání nůžek ve zdanění zaměstnanců a živnostníků. Již dnes v roce 2013 jsou živnostníci – bez ohledu na výši příjmů – zdanění výrazně méně.¹⁶ Schválené reformy daně živnostníkům dále sníží. Ve vyšších příjmových pásmech se nůžky rozevírají ještě více, neboť snížení daní živnostníkům se kombinuje se zvýšením daní zaměstnanců. Posilují se tak motivace firem „překvalifikovat“ své nejcennější zaměstnance na externí dodavatele, přestože zaměstnanecký vztah by byl – při stejném zdanění – pro zaměstnance i firmy výhodnější.

Třetím a fundamentálně problematickým rysem je samotná konstrukce odvodu z úhrnu mezd v kombinaci s jeho výší. Zákonodárce k jeho zavedení vedly určité důvody. V sociálním pojištění, jakkoli je solidární, by měla výše důchodů záviset na výši zaplacených odvodů. Tato vazba byla u lidí s vysokými příjmy extrémně slabá a v roce 2010 ji Ústavní soud shledal v nesouladu s Ústavou. Jako řešení byly již v roce 2008 zavedeny stropy na sociální pojištění a od září 2011 byla posílena vazba mezi mzdami a důchody u poplatníků s vyššími příjmy (na úkor oslabení vazby u poplatníků se středními příjmy). Každopádně sociální pojištění zůstává a zřejmě na dlouho zůstane zastropováno na čtyřnásobku průměrné mzdy a spolu s ním i maximální výše důchodů.

Výše uvedené změny jsou nákladné pro státní rozpočet. Odvod z úhrnu mezd obchází rozhodnutí Ústavního soudu tím, že formálně nespojuje odvody zaměstnavatele se mzdou konkrétního zaměstnance. Reálně však došlo k jediné změně a to k odbourání stropů příjmů pro pojistné placené zaměstnavatelem.¹⁷

¹⁴ Rozsáhlá zahraniční odborná literatura tyto reakce na empirických datech zdokumentovala. Pro shrnutí této literatury viz Saez, Slemrod, and Giertz (2012): The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*, 50(1), str. 3-50.

¹⁵ Viz <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz060513.doc>

¹⁶ Viz Dušek, Kalíšková a Münich: Kdo a kolik odvádí do společné kasy? Zdanění příjmů ze zaměstnání a podnikání v českém daňovém systému. *Studie IDEA 7/2013*, ke stažení na http://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_8_2013.pdf.

¹⁷ Formálně bylo též pojistné placené zaměstnavatelem převedeno s novým názvem ze zákonů o sociálním a zdravotním pojištění do zákona o daních z příjmů.

Daňový systém by měl být pokud možno jednoduchý, srozumitelný a vůči voličům upřímný, lze-li to tak vyjádřit. Schválená reforma je v řadě ohledů neupřímná. Vyvolává iluzi, že zaměstnanci a živnostníci budou platit stejné pojistné. Jenže bez ohledu na slovíčkaření jsou mzdy zaměstnanců zatíženy dalším odvodem ve výši plných 32 procent, který živnostníci neplatí. Namísto „vyrovnání“ odvodů reforma přináší výrazné snížení již dnes nižších odvodů živnostníků a zvýšení odvodů zaměstnanců s vysokými příjmy. Nad rámec naší analýzy jde skutečnost, že řada živnostníků bude v pozdějším věku překvapena nízkým důchodem.

Čtvrtým problematickým rysem je zdánlivý detail týkající se stropů pro stanovení odvodu z úhrnu mezd. Ten dává vysokopříjmovým poplatníkům (např. vrcholovému managementu) možnost se odvodu vyhnout tím, že se vyčlení do separátní firmy, kde bude průměrný plat nad stropem. Jednalo by se o administrativně nákladné řešení, ale část firem jej zřejmě využije, protože výnosy tyto náklady převyší. Ve výsledku tedy zvýšení daní dopadne jen na část vysokopříjmových zaměstnanců. Reforma je tedy vnitřně rozporná: Je-li záměrem vysokopříjmové zaměstnance více zdanit, je efektivnější tak učinit bez výjimek (tj. vztáhnout odvod z úhrnu mezd na všechny příjmy, bez stropů). Pokud to záměrem není, je efektivnější je ze zdanění explicitně vyjmout (tj. nezahrnovat příjmy individuálních zaměstnanců nad stropem do odvodů z úhrnu mezd).

4. Závěr a doporučení pro daňovou politiku

Schválené reformy zavádí nevhodné formy zdanění zaměstnanců s vysokými příjmy, zejména v porovnání se zdaněním živnostníků, zvyšují nestabilitu a nepředvídatelnost daňové politiky.

Stabilita a předvídatelnost daní jsou přinejmenším stejně důležité parametry jako výše daňových sazeb. Je proto čas skoncovat s dosavadní praxí „ode zdi ke zdi“, najít v otázce zdanění lidí s vysokými příjmy dlouhodobější konsensus a zavést mnohem více stability, předvídatelnosti a transparentnosti. To samozřejmě nevyklučuje budoucí „jemné ladění“ daňových sazeb v řádu jednotek procent, tedy nikoliv desítek. Firmám a podnikatelům to usnadní efektivní plánování a podnikání.

Dávat doporučení ohledně samotné výše zdanění vysokých příjmů je složitější. Zdanění „horních padesáti tisíc“ nelze efektivně vyřešit beze změn ve zdanění „dolních pěti milionů“, tj. zejména bez zmírnění rozdílů v daňovém zatížení zaměstnanců a živnostníků. Je řada ekonomických důvodů, proč by živnostníci měli být zdaněni mírněji než zaměstnanci, ale rozdíly, které mají vzniknout v důsledku schválené reformy, jsou ekonomicky neodůvodnitelné. Prostor pro případné daňové reformy omezuje i nastavení důchodů, které de facto vynucuje existenci stropů na sociální pojištění.

Ekonomická literatura posledních dvou dekad udělala výrazné pokroky v teorii optimálního zdanění. Nabízí prakticky využitelná odvození optimálních daňových sazeb z měřitelných parametrů: rozdělení příjmů, elasticity příjmů a preference

společnosti k míře přerozdělování.¹⁸ V připravované studii IDEA budeme tyto poznatky aplikovat na případ současného Česka. Při realistických hodnotách parametrů by se optimální mezní daňové sazby uvalené na příjmy v horním procentu rozdělení příjmů měly pohybovat okolo 32-38 procent. V další diskusi používáme prostřední hodnotu, tedy 35 procent. Příjmy o něco nižší (v pásmu horního jednoho až deseti procent rozdělení příjmů) by měly být zdaněny o 6-12 procentních bodů více.

Aktuální mezní sazby u vysokopříjmových zaměstnanců jsou řádově v souladu s těmito doporučeními. Nelze to ovšem říci o zdanění zaměstnanců v roce 2015, ani o současném či budoucím zdanění živnostníků. Zdanění vysokých příjmů však prakticky nelze efektivně nastavit, pokud vysoké příjmy zaměstnanců budou zatíženy odvodem ve výši 32 procent, zatímco příjmy živnostníků nikoliv.¹⁹

Kdybychom měli vytvořit ideální daňový systém na zelené louce, zřejmě bychom doporučili koncepčně výrazně odlišný systém od toho dnešního. Ale už kvůli žádoucí stabilitě a předvídatelnosti daní je vhodnější provádět daňové reformy metodou „mírného pokroku“. Pro aktuální problémy zdanění vysokých příjmů z toho vyplývá zřejmě raději zachovat současné pojistné placené zaměstnancem i zaměstnavatelem. Zachovat to pozitivní z již schválené reformy - jednotné inkasní místo, pojistné živnostníků placené z celého zisku, či změnu výpočtu a sazby daně z příjmů. Základy sociálního a zdravotního pojistného by se ale měly skutečně sjednotit, už jen kvůli srozumitelnosti a administrativní náročnosti pro poplatníky. Stejně tak by se měly sjednotit stropy sociálního a zdravotního pojistného, tj. na úrovni 4-násobku průměrné mzdy. Mírné snížení sazeb pojistného zaměstnanců a mírné zvýšení sazeb živnostníků by mělo zmírnit současné rozdíly ve zdanění těchto dvou skupin.

Jak dosáhnout žádoucí výše zdanění osob s vysokými výdělky, tj. nad 4-násobkem průměrné mzdy? Zdánlivě samozřejmým řešením je progresivní sazba daně z příjmů na úrovni výše doporučených 35 procent. Daň z příjmů však není zcela optimálním nástrojem řešení problému. Horní sazba by se totiž vztahovala i na příjmy z kapitálu, které by měly být zdaněny podstatně níže než příjmy ze zaměstnání či živnosti, už jen s ohledem na daňovou konkurenci ostatních zemí a vysokou mobilitu kapitálu. Daň z příjmů je také uvalena na příjmy po odečtení řady odečitatelných položek. Kvůli tomu je prakticky nemožné zařídit, aby progresivní sazba nastoupila v bodě, kdy poplatník překročí strop na pojistné.

Vhodnějším řešením – možná paradoxně – je využít již zavedený (dočasný) solidární příplatek a přeměnit jej na trvalý. Příplatek se vztahuje jen na hrubé mzdy zaměstnanců či zisky živnostníků převyšující strop pojistného a neodečítají se od něj

¹⁸ Pro přehled této nové literatury viz Piketty and Saez: Optimal Labor Income Taxation, *Handbook of Public Economics, Volume 5*, Elsevier 2013.

¹⁹ Koncept odvodu z úhrnu mezd nechceme jako takový zavrhnout. Mohl by plnit užitečnou úlohu: jednoduše a zcela transparentně nastavit žádoucí rozdíl mezi zdaněním živnostníků a zaměstnanců. Sazba takto koncipovaného odvodu by ovšem musela být na úrovni okolo 5 až 10 procent. Sazby pojistného placené živnostníky i zaměstnanci by musely být stejné, na úrovni okolo 24 procent, aby reforma byla rozpočtově neutrální. Jednalo by se o skutečně koncepční daňovou reformu; obáváme se však, že příliš radikální, aby byla politicky průchodná.

žádné daňové výjimky. Dopadá stejně na vysokopříjmové zaměstnance i živnostníky. Z ekonomického hlediska se jedná o pokračování dosavadních pojištění, jenom v nižší sazbě. Jelikož sazba daně z příjmů činí 19 procent, doporučené 35-procentní sazby se dosáhne při příplatku ve výši 16 procent. Takto koncipovaný solidární příplatek by dorovnal zdanění vysokých příjmů na cílovou úroveň bez negativních efektů progresivní daně z příjmů.

Předchozí publikace

- 7.10.2013: Libor Dušek, Klára Kalíšková, Daniel Münich: Kdo a kolik odvádí do společné kasy? Zdanění příjmů ze zaměstnání a podnikání v českém systému
- 3.10.2013: Libor Dušek, Klára Kalíšková, Daniel Münich: Co by od roku 2015 přinesla již schválená reforma přímých daní?
- 18.9.2013: Jiří Šatava: Dopad rozvodu na příjmy v důchodu
- 17.6.2013: Ondřej Schneider, Jiří Šatava: Důchodový systém: scénáře budoucího vývoje
- 20.5.2013: Ondřej Schneider, Jiří Šatava: Dopady reformy I. důchodového pilíře po roce 1996 na starobní důchody jednotlivců
- 7.5.2013: Petr Janský: Účastníci penzijního připojištění
- 22.4.2013: Martin Gregor: Může zaporný hlas ve volebním systému se dvěma mandáty zvýšit kvalitu kandidátů?
- 15.3. 2013: Pavel Hait, Petr Janský: Kdo je nejvíce zasažen růstem cen? Rozdíly v inflaci pro různé domácnosti
- 13.12. 2012: Vilém Semerák: Zachrání Čína české exporty? Studie
- 27.11. 2012: Petr Janský: Odhady dopadů změn sazeb DPH na domácnosti: porovnání dvou možných scénářů od roku 2013. Krátká studie
- 19.10. 2012: Vilém Semerák: Makropredikce III/2012
- 6.10. 2012: Pavla Nikolová, Ján Palguta, Filip Pertold, Mário Vozár: Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů? Studie
- 5.10. 2012: Ondřej Schneider: Jaký důchod nás čeká? Alternativy vývoje státního průběžného důchodového systému. Krátká studie
- 4.10. 2012: Ondřej Schneider, Jiří Šatava: Český důchodový systém na rozcestí: Pro koho je výhodný přechod do druhého pilíře? Studie
- 20.9. 2012: Petr Janský, Zuzana Řehořová: The Commitment to Development Index for the Czech Republic. Výzkumný článek
- 20.9. 2012: Petr Janský, Zuzana Řehořová: Česká pomoc rozvojovým zemím: nejen finanční rozvojová spolupráce. Krátká studie
- 4.9. 2012: Vilém Semerák, Jan Švejnar: Možnosti pro aktivní hospodářskou politiku na krajské

IDEA DĚKUJE VŠEM SPONZORŮM

Deloitte.



EY

Building a better
working world

KPMG

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



CYRRUS



Antonín Fryč
generální ředitel
WAREX, s. r. o.

Petr Šrámek
advokát

Zdanění vysokých příjmů: reforma za reformou
Studie *Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu*
Vydavatel: Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i.
Politických vězňů 7, 111 21, Praha 1, Česká republika

O IDEA

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) je nezávislý think-tank zaměřující se na analýzu, vyhodnocování a vlastní návrhy veřejných politik. Doporučení IDEA vychází z analýz založených na faktech, datech, jejich nestranné interpretaci a moderní ekonomické teorii.

IDEA je součástí akademického pracoviště CERGE-EI a vznikla z iniciativy a pod vedením prof. Jana Švejnara.

Principy fungování IDEA

1. Vytváření shody na základě intelektuální otevřenosti – přijímání volné soutěže myšlenek, otevřenost podnětům z různých částí světa, přehodnocování existujících stanovisek vzhledem k novým výzvám.
2. Využívání nejvhodnějších teoretických a praktických poznatků – snaha o rozvinutí postupů na základě nejlepších teoretických i praktických poznatků (z České republiky i ze zahraničí).
3. Zaměření aktivit na vytvoření efektivní politiky a strategie České republiky – doplňovat akademické instituce vytvářením podkladů efektivním a operativním způsobem.

Pokud chcete dostávat do své emailové schránky informace o připravovaných studiích a akcích IDEA, napište nám na idea@cerge-ei.cz



<http://idea.cerge-ei.cz>