

## DOPORUČENÍ EKONOMICKÉ ANALÝZY PŘÁVA PRO NOVÝ ZÁKON O DANÍCH Z PŘÍJMŮ

LUKÁŠ HRDLIČKA

**Abstract:** **Tax Law and Economics Suggestions for the New Income Tax Act**

The article aims to bring suggestions for a new income tax act that is currently being prepared by the Ministry of Finance of the Czech Republic. These suggestions are based on current outcomes of research based on an ideal income tax model which is one of replies to specific problems regarding income tax law made by the tax law and economics movement.

**Keywords:** Income Tax Act; tax law and economics; ideal income tax model; tax policy

**Klíčová slova:** zákon o daních z příjmů; ekonomická analýza daňového práva; ideální model daně z příjmů; daňová politika

**DOI:** 10.14712/23366478.2017.42

### 1. EKONOMICKÁ ANALÝZA DAŇOVÉHO PŘÁVA A MODEL DANĚ Z PŘÍJMŮ<sup>1</sup>

Stěžejním hodnotícím kritériem obvykle využívaným ekonomickou analýzou práva pro hodnocení právních norem je efektivita<sup>2</sup> spočívající v maximalizaci užítku společnosti.<sup>3</sup> V daňové teorii a praxi se však vedle efektivity objevují i jiné hodnotové požadavky na právní úpravu ze strany ekonomické analýzy práva.<sup>4</sup> Tyto hodnotové požadavky dělají ekonomickou analýzu daňového práva obzvláště komplikovanou, ale o to zajímavější, protože v ní přestávají platit obvyklé jednoduché předpoklady, které standardně stačí pro dovození doporučení v jiných oblastech práva.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Tento text byl zpracován v rámci projektu studentského vědeckého výzkumu „Finance a informační technologie jako hybatelé právní regulace v zemích Evropské unie a jejich trestněprávní aspekty“ realizovaného v letech 2017–2019 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, SVV 260 360/2017.

<sup>2</sup> BROULÍK, Jan, Jan BARTOŠEK. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 55–65.

<sup>3</sup> Měřeno jako součet užitků všech členů společnosti, nebo jako užitek člena společnosti s nejnižším celkovým užitekem. K tomu viz KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 6., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 131–132.

<sup>4</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 526. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>5</sup> Tamtéž.

Ačkoli ekonomická analýza daňového práva zaznamenala ve druhé polovině 20. století značný rozvoj<sup>6</sup> a s pomocí normativních modelů pomohla navrhnout úpravu řady právních norem z pohledu jejich ekonomické efektivity, daňové právo jako celek pokusům o vytvoření komplexního ideálního ekonomického modelu, na rozdíl od jiných oblastí zkoumaných v právu ekonomickými metodami<sup>7</sup>, stále poměrně úspěšně odolává.

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo financí České republiky připravuje nový zákon o daních z příjmů<sup>8</sup>, který by měl nahradit současný zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění (mnoha a mnoha) dalších předpisů (dále také jako „ZDP“), nabízí se jako vhodné identifikovat aktuální závěry ekonomického výzkumu týkajícího se optimálního modelu zdanění příjmu a využít tyto závěry k vytvoření doporučení pro účely vzniku nové právní úpravy.

Hlavním důvodem, proč se ekonomické analýze daňového práva nedaří přinést zásadní návrhy, jak zlepšit daňový systém, je ten, že ekonomie dosud nepřinesla ideální normativní model, který by byl zároveň snadno realizovatelný v praxi.<sup>9</sup> Právě existence normativních modelů využitelných i pro praktické účely je jedním z příspěvků ekonomické analýzy práva.<sup>10</sup> Z tohoto nepoměru mezi ekonomickou analýzou daňového práva a ekonomickou analýzou ostatních odvětví práva vzniká otázka, co v současnosti může ekonomická analýza daňového práva nabídnout pro systém zdanění příjmu a jak těchto poznatků využít při tvorbě daňových právních předpisů.

Vytvoření normativního modelu ideálního daňového systému je komplikované, protože při vymezování takového modelu je nezbytné vzít v úvahu dva stěžejní problémy, se kterými se daňová politika (a tedy i daňové právo) potýká.

Prvním takovým problémem je nemožnost zabránit tomu, aby daňový subjekt nereagoval na existenci daně (distorzní efekt daně, v angličtině se používá pojem *undeterability problem*).<sup>11</sup> I v případě, že by teoreticky bylo možné zabránit daňovým subjektům v obcházení daně (ať už formou vyhýbání se dani, nebo formou daňových úniků), není možné jim zabránit v tom, aby svou ekonomickou aktivitu přizpůsobily existenci daně.<sup>12</sup> Typickým příkladem takové reakce na daň je snížení ekonomické aktivity v případě zavedení progresivní daně z příjmu.<sup>13</sup> Daňový subjekt se vlivem zdanění může zcela nebo zčásti rozhodnout přestat vykonávat ekonomickou aktivitu. Tato tendence

<sup>6</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 151–152. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>7</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 524–525. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>8</sup> Rozhovor s náměstkyní Alenou Schillerovou o novém zákonu o daních z příjmů. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2017 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2017/rozhovor-s-namestkyni-alenou-schillerovo-29475>.

<sup>9</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 582–585. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>10</sup> BROULÍK, Jan, Jan BARTOŠEK. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 22–23.

<sup>11</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 525. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>12</sup> Zavedení trestání poplatníků, kteří se nesnaží dostatečně v souladu se svým potenciálem by narazilo na limity demokratického právního státu.

<sup>13</sup> K reakcím ekonomických subjektů na daně viz KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 6., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 86–100.

daňových subjektů dělat rozhodnutí pouze pod vlivem daně pak vede k ekonomickým nákladům, které dále vychylují ekonomický systém z jeho optima.<sup>14</sup>

Tuto skutečnost se snažil vyřešit model s paušální daní (v angličtině *lump-sum tax*), který s sebou ovšem přinesl další problémy, díky nimž se stal v praxi nerealizovatelným.<sup>15</sup> Hlavním úskalím tohoto modelu je skutečnost, že neumožňuje přerozdělování, přičemž právě umožnění přerozdělování je jedním z podstatných požadavků kladených na daňové právo ze strany ekonomické analýzy práva, a to zejména na přímé daně.<sup>16</sup>

Potřeba vyřešit problém s nemožností zabránit daňovému subjektu zareagovat na daň a potřeba umožnit daňovému právu přerozdělení (redistribuci) vytvořily obtížně řešitelný problém, protože se zdálo, že není možné vyřešit oba problémy zároveň.

Jedním z posléze navržených řešení této skutečnosti je rozšíření modelu daně z hlavy tak, že výše daně nezávisí pouze na samotné existenci poplatníka, ale na jeho schopnostech získat příjem. Tento model je však také prakticky nerealizovatelný, protože je (aspoň v současnosti) pro správce daně prakticky nemožné posoudit opravdové schopnosti jednotlivých poplatníků.<sup>17</sup> Z praktického hlediska se proto jeví jako výhodnější nástroj využít skutečného příjmu, kterého poplatník dosáhne, za účelem posouzení jeho schopnosti dosáhnout příjmu.

S dalším řešením, které se snaží vyřešit tyto dva problémy společně, přišel ve svém (v jistém smyslu dosud nepřekonaném) modelu v roce 1971 Mirrlees, který navrhl ideální model s využitím daně z příjmu<sup>18, 19</sup>. Tento model je až do současnosti obecně přijímán jako nejlepší dosud navržený, ačkoli stojí na velmi limitujících předpokladech a jeho praktická aplikovatelnost, jako ostatně mnohá doporučení ekonomické analýzy práva, má své limity.<sup>20</sup> Nespornou výhodou tohoto modelu je ovšem to, že se snaží najít optimální poměr mezi distorzí ekonomického systému a redistribucí, která se od daňového systému očekává.<sup>21</sup> Zásadní závěr vyplývající z Mirrleesova modelu je ten, že ideální daň je progresivní, nelineární důchodová daň (daň z práce).<sup>22</sup>

<sup>14</sup> KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 6., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 47–64.

<sup>15</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 545–546. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>16</sup> V tomto ohledu však přímé daně v současnosti celkově selhávají, jak bude uvedeno dále. RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 545. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>17</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 151. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>18</sup> Vzhledem ke skutečnosti, že se v zahraniční literatuře užívá pojem *income*, je preferován pojem příjem. To však neodpovídá stavu *de lege lata*, který naopak používá pojem *příjmy*.

<sup>19</sup> MIRRLEES, James. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies*, 1971, 38(2), s. 175–208.

<sup>20</sup> Pro případný zjednodušený popis tohoto modelu viz AKERLOF, George. The Economics of “Tagging” as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning. *The American Economic Review*, 1978, 68(1), s. 11.

<sup>21</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 151. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>22</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 546. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

## 2. DOPORUČENÍ VYPLÝVAJÍCÍ Z EKONOMICKÉ ANALÝZY DAŇOVÉHO PRÁVA A PRÁVNÍ ÚPRAVA DANĚ Z PŘÍJMŮ

Na základě Mirrleesova modelu rozpracovaného dále Tuomalou, Salaniem a Kaplowem identifikovali Mankiw, Weinzierl a Yagan v roce 2009 osm obecných doporučení pro daňovou politiku, aby byla v souladu s doporučeními normativních modelů vytvořených Ramseyem a Mirrleesem,<sup>23</sup> přičemž tato doporučení je možné využít pro účely revize současného zákona o daních z příjmů a vytvoření návrhu nového zákona o daních z příjmů (příjmu). Jedná se o tato doporučení<sup>24</sup>:

- Optimální mezní hodnota sazby daně závisí na rozložení schopností ve společnosti.
- Optimální mezní sazba daně by *mohla* být klesající u poplatníků s vysokými příjmy.
- Rovná daň s paušální transferovou platbou by *mohla* být blízká optimální dani.
- Optimální rozsah redistribuce roste s nerovností mezd.
- Daňová zátěž by měla odpovídat osobním charakteristikám podobně jako výši příjmů.
- Pouze finální statky by měly být zdaněny a v zásadě by měly být zdaněny stejně.
- Očekávané kapitálové příjmy by neměly být zdaněny.
- V náhodné dynamické ekonomice vyžaduje daňová politika zvýšený stupeň propracovanosti.

První doporučení je pro účely dovození konkrétních návrhů pro nový zákon o daních z příjmů příliš obecné, nicméně je zásadním předpokladem pro další doporučení. Tento předpoklad vyplývá z toho, že pro přiblížení se ideálnímu daňovému systému je potřeba dostatečně určitě zjistit rozložení schopnosti získat příjem ve společnosti.<sup>25</sup>

Druhému doporučení odpovídají také reálná data, která ukazují na postupný pokles daňového zatížení (*tax wedge*) v zemích OECD, nicméně reálné návrhy není stále možné přesně vymezit, protože v ekonomické teorii stále neexistuje shoda na tom, jakou podobu má ve společnosti skutečné rozdělení schopnosti získat příjem, proto by bylo předčasné dovozovat z tohoto teoretického doporučení nějaké závěry. Nicméně pro účely praxe z pohledu daňové konkurence České republiky a snahy nedemotivovat poplatníky s vysokými příjmy je vhodné zohlednit skutečnost, že trendem v zemích OECD je snižovat daňové zatížení a zároveň je vhodné motivovat poplatníky k tomu, aby zvyšovali své příjmy tím, že bude zakotvena snižující se marginální daňová sazba, nicméně v současnosti není možné stanovit přesné hodnoty takové marginální daňové sazby, ani to, jaký příjem je možné pro tento účel považovat za vysoký.<sup>26</sup>

Třetí doporučení vychází ze skutečnosti, že jedním z výsledků modelu ideálního daňového systému je požadavek lineární sazby daně z příjmu. Současně je v těchto modelech tento návrh doplněn požadavkem na paušální transfer všem jednotlivcům, což ve skutečnosti vede k progresi ve zdanění příjmu. Závěr o zcela lineární sazbě daně není přijímán bezvýhradně, protože se může lišit skutečné rozdělení schopností mezi daňovými poplatníky od rozdělení předpokládaného v modelu (logaritmicko-normální

<sup>23</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 148. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>24</sup> Tamtéž.

<sup>25</sup> Tamtéž, s. 152.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 153–156.

nebo paretovské rozdělení).<sup>27</sup> V závislosti na výsledcích simulací s využitím teoretického modelu a reálných dat je pak možné stanovit pro účely nového zákona o daních z příjmů i progresivní sazbu daně z příjmu, nicméně v takovém případě je potřeba vzít v úvahu i otázky týkající se nárůstu nákladů spojených s využitím odlišné sazby daně pro vyšší příjmy, přičemž ani v tomto případě není jasné, jaké příjmy je možné považovat za vyšší.

Z hlediska současných problémů, které řeší současný zákon o daních z příjmů, je pak to, že by se měla sjednotit efektivní daňová sazba zdanění příjmů podle § 6 a § 7 ZDP, která je v současnosti vychýlena ve prospěch zdanění příjmů ze samostatné činnosti, což však s sebou nese náklady projevující se ve snaze daňových poplatníků kvalifikovat své příjmy spíše jako příjmy ze samostatné činnosti na místo závislé činnosti. Lze proto předpokládat, že narovnání výše zdanění z práce, ať už v rámci závislé činnosti nebo pro odběratele v rámci samostatné činnosti by, aspoň zčásti, přispělo k řešení problému tzv. „švarcsystému“.<sup>28</sup>

Ohledně čtvrtého doporučení lze zmínit, že Giniho koeficient, který lze použít jako jeden z ukazatelů ekonomické nerovnosti, podle OECD v České republice má relativně nízkou hodnotu (v roce 2014 to bylo 0,257) a zároveň postupně klesající tendenci.<sup>29</sup> Z toho lze dovodit, že současné nastavení přerozdělení v České republice je dostatečné a není tudíž do budoucna nutné jej příliš měnit. Zároveň je však třeba poukázat na skutečnost, že současný způsob zakotvení právních norem upravujících ty části daně z příjmů, které mají přerozdělovací charakter (např. osvobození příjmů, slevy na dani, daňové bonusy), je zcela nepřehledný a komplikovaný. Z tohoto důvodu je vhodné v novém zákoně o daních z příjmů právní normy týkající se přerozdělování zakotvit co možná nejobecněji a systematicky tak, aby bylo možné jejich právní úpravu měnit v souladu s požadavky daňové politiky, aniž by to bylo na újmu jednoduchosti a přístupnosti daňové práva adresátům daňověprávních norem.

Páté doporučení vychází z Mirrleesova poznatku, že podstatou problému při vytvoření ideálního daňového systému je nedostatek informací správce daně ohledně schopnosti daňového poplatníka. Ačkoli Mirrlees předpokládá využití dosaženého příjmu jako vhodného indikátoru schopnosti získat příjem, navrhl také další indikátory aspoň teoreticky využitelné za účelem zjištění skutečné schopnosti jednotlivce získat příjem. Tuto skutečnost rozvinul Akerlof, který navrhnul možnost použití zařazení jednotlivých poplatníků do skupin podle toho, jaké mají charakteristiky odpovídající jejich schop-

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> Z praktického hlediska bude vždy existovat určitá preference příjmů ze samostatné činnosti vůči příjmům ze závislé činnosti, protože v zásadě není možné uplatnit výdaje na příjmy ze závislé činnosti, což u příjmů ze samostatné činnosti lze. Toto rozdílné zacházení je vynuceno skutečností, že v případě, že by si mohl poplatník s příjmy ze závislé činnosti mohl uplatnit výdaje na své příjmy, veřejné rozpočty by přišly o ohromnou část svých příjmů. V souvislosti s tímto a níže uvedeným daňovým znevýhodněním poplatníků daně z příjmů ze závislé činnosti se pak objevuje otázka, na kolik je tento systém odůvodnitelný z pohledu horizontální spravedlnosti, když zjevně diskriminuje určitou skupinu poplatníků vůči poplatníkům provozujícím samostatnou činnost a vůči poplatníkům s hodnotným kapitálovým majetkem.

<sup>29</sup> Inequality – Income inequality – OECD data. *OECD Data* [online]. Paříž: OECD, 2016 [cit. 2017-09-15]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

nosti získat příjem (*tagging*).<sup>30</sup> Příkladem takového značení poplatníků je jejich rozdělení podle věku, podle jejich zdravotního stavu apod. Z nejnovějších výzkumů pak vyplývá rozlišení poplatníků podle jejich pohlaví a výšky. Obě tato kritéria vycházejí ze skutečnosti, že empirické studie docházejí v prvním případě k tomu, že se elasticita pracovní nabídky liší mezi pohlavími, a ve druhém případě k tomu, že v závislosti na výšce existuje rozdílná schopnost dosahovat příjmů.<sup>31</sup>

Jedním ze závěrů Akerlofa je, že aby toto značení vedlo k optimálnímu systému, je nezbytné zajistit, aby pro poplatníky, kteří do určité skupiny nespádají, bylo velmi nákladné předstírat, že jsou členy takto zvýhodněné skupiny.<sup>32</sup> Praktickými problémy k řešení jsou potřeba stanovit, jak moc určitá charakteristika dané skupiny odpovídá schopnosti jednotlivých členů získávat příjem a zároveň udržet dostatečně nízké administrativní náklady označování jednotlivých poplatníků.

Výše uvedené lze shrnout tak, že právní úprava daní z příjmů by měla obsahovat podporu označením některých skupin poplatníků, aby se více přiblížila optimálnímu daňovému modelu.<sup>33</sup> Znak použitý k vytvoření takového značení poplatníků by měl splňovat tato kritéria – měl by být zvnějšku pozorovatelný, snadno sledovatelný a měl by vysoce korelovat se schopností získat příjem nebo by preference takového znaku měla odpovídat požadavkům normativního systému zdanění.<sup>34</sup>

Praktické dopady pátého doporučení jsou komplikované také vzhledem k tomu, že lze předpokládat politickou a právní problematičnost zakotvení většiny těchto kritérií, protože se bude jednat o určitou formu pozitivní diskriminace. Ačkoli se taková diskriminace na první pohled jeví jako pozitivní, může se skupina vyloučená z takového zvýhodnění cítit dotčena na svých právech, což se projeví zejména politickými prostředky. Proto je vhodné použít pro odůvodnění takového zvýhodnění i jiné (zejm. hodnotové) argumenty než jenom ty ekonomické. Je však vhodné podotknout, že už v současném systému daní z příjmů existuje tato preference některých skupin u fyzických osob. Příkladem takového označení poplatníků je z hlediska konstrukčních prvků daně sleva na dani. Právní úprava slevy na dani (vyjma základní slevy na poplatníka) podmiňuje využití slevy na dani splněním znaků, které odpovídají znakům poplatníků, které korelují se snížením potenciální schopnosti dosahovat příjmu.

Skupinami těchto poplatníků jsou manželé v případě, že jeden z manželů má nízký příjem, případně je osobou s přiznaným nárokem na průkaz ZTP/P, dále poplatníci, kteří jsou invalidní ve smyslu § 35ba odst. 1 písm. c), d) nebo e) ZDP, poplatník, který je studentem pro účely § 35ba odst. 1 písm. f) ZDP, poplatník, který požívá slevu za umístění dítěte do předškolního zařízení ve smyslu § 35ba odst. 1 písm. g) ZDP a § 35bb

<sup>30</sup> AKERLOF, George. The Economics of “Tagging” as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning. *The American Economic Review*, 1978, 68(1), s. 8.

<sup>31</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 161–163. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>32</sup> AKERLOF, George. The Economics of “Tagging” as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning. *The American Economic Review*, 1978, 68(1), s. 15–16.

<sup>33</sup> Je možné, že s ohledem na dále zmíněné testování vztahu příjmů z práce a příjmů z úspor by bylo možné označit i skupiny poplatníků, u kterých je velká pravděpodobnost, že snižují svůj příjem pod své schopnosti za účelem snížení své daňové povinnosti.

<sup>34</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 162. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

ZDP, případně poplatníci, kteří poprvé zaevidovali tržbu podle zákona o evidenci tržeb ve smyslu § 35ba odst. 1 písm. h) ZDP a § 35bc ZDP. Daňová preference v podobě daňového zvýhodnění pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob je pak zakotvena pro skupinu poplatníků, kteří mají vyživované dítě<sup>35</sup> žijící s takovým poplatníkem ve společné domácnosti na území členského státu Evropské unie nebo státu tvořícího Evropský hospodářský prostor.

U všech výše zmíněných skupin poplatníků lze shrnout, že znaky vymezující jejich příslušnost k určité skupině jsou vnějšími charakteristikami, jsou v zásadě snadno ověřitelné a odpovídají možnému snížené schopnosti dosahovat příjmu (studenti, invalidé) nebo jsou tito poplatníci preferováni z redistribučních důvodů (manželé s nižšími příjmy, rodiče s vyživovanými dětmi) nebo naplňují určitou kombinaci obojího, resp. vedou ke snaze motivovat daňové poplatníky k ekonomické činnosti (rodiče umisťující vyživované děti do předškolního zařízení). Jediným zvýhodněním, které neodpovídá výše uvedeným kritériím, je sleva na dani na evidenci tržeb, kde je spíše sledován zájem na podpoře zavedení evidence tržeb.

Pro účely nového zákona o daních z příjmů je tedy možné říci, že je vhodné dosadit znaky, na jejichž základě jsou zvýhodňováni někteří poplatníci, ponechat. Teorie pak navrhuje jako další identifikační znaky pro daňové zvýhodnění zavést pohlaví<sup>36</sup> a výšku<sup>37</sup>, nicméně z hlediska praxe se proveditelnost těchto doporučení jeví jako obtížně prosaditelná.

Šesté doporučení se přímo nedotýká přímých daní, ale spíše daní nepřímých. Z metodologického hlediska je však důležité poznamenat, že doporučení ekonomické analýzy daňového práva ohledně zdanění statků je nezbytné rozdělit podle typů statků, na které se tato analýza zaměřuje. Pokud se jedná o statky, které vytvářejí externalitu, ospravedlňuje tato skutečnost použití tzv. Pigouvských daní, resp. podporu výroby takových statků. Tyto daně či tato podpora pak spadá do tradičnějších oblastí ekonomie. Pokud se nejedná o tyto statky, je nezbytné aplikovat přístup ekonomické analýzy daňového práva zabývající se zdaněním ostatních statků.<sup>38</sup>

Sedmé doporučení je jedno ze stěžejních doporučení normativního ekonomického modelu vůči právní úpravě daní, ovšem také se jedná o nejvíce kontroverzní závěr, protože naráží na otázku redistribuce příjmů.

Kapitál obvykle v rukou drží majetné subjekty, takže se z politického hlediska může jevit jako vhodné tento kapitál zdanit a rozdělit těm, kteří jsou majetní méně. Z ekonomických modelů však vyplývá, že to může být efektivní jen v případě, že jednotlivé subjekty mají krátkodobé investiční horizonty.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Ve smyslu § 35c odst. 6 ZDP.

<sup>36</sup> ALESINA, Alberto, Andrea ICHINO, Loukas KARABARBOUNIS. Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2011, 3(2), s. 1–40. DOI: 10.1257/pol.3.2.1.

<sup>37</sup> MANKIW, N. Gregory, Matthew WEINZIERL. The Optimal Taxation of Height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2010, 2(1), s. 155–176. DOI: 10.1257/pol.2.1.155.

<sup>38</sup> RASKOLNIKOV, Alex. Accepting the Limits of Tax Law and Economics. *Cornell Law Review*, 2013, 98(3), s. 536–537. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430>.

<sup>39</sup> K jednotlivým argumentům proti zdanění kapitálu viz blíže ATKINSON, Anthony, Joseph STIGLITZ. The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 1976, 6(1–2),

Podle zjištění Mankiwa, Wenzierla a Yagana v zemích OECD postupně klesá sazba daně z kapitálových příjmů, ovšem s ohledem na specifika zdanění kapitálu nelze zcela jistě stanovit, zda se skutečné zdanění kapitálu snižuje.<sup>40</sup>

Při analýze současné právní úpravy v České republice týkající se zdanění kapitálových příjmů lze vyjít z pohledu navrženého McCafferym v jeho knize *Introduction to U. S. Income Tax Law*, ve které popisuje techniku základního daňového plánování používaného ve Spojených státech amerických (v originále *Tax Planning 101*), kterou lze shrnout třemi slovesy – nakup, půjč si a zemři.<sup>41</sup> Tato jednoduchá technika vychází z teoretické definice příjmu, kterou rozvinuli Robert Haig a Henry Simons a kterou lze zjednodušeně zapsat takto

příjem = spotřeba + změna čistého jmění,

což lze interpretovat jako

příjem = spotřeba (*C*) + úspory (*S*),

přičemž platí, že zdrojem příjmu jsou práce a kapitál, tedy

práce + kapitál → příjem.<sup>42</sup>

Výše popsaná skutečnost vede k tomu, že přímé daně zdaňují příjem plynoucí za vykonanou práci nebo poskytnutý kapitál. Zdanění kapitálu s sebou však nese mnoho problematických aspektů. Hlavním takovým aspektem je realizační kritérium požadující, aby bylo aktivum před zdaněním nejprve prodáno.<sup>43</sup> Základem daně je pak (v jednoduchém modelu daně z příjmu) zisk spočívající v rozdílu mezi cenou aktiva při pořízení a cenou aktiva při jeho prodeji.<sup>44</sup>

Smyslem této techniky je ochránit (*shelter*) před zdaněním kapitálové příjmy těch poplatníků, kteří drží kapitál. Tato technika pak velmi spolehlivě eliminuje zdanění kapitálových příjmů. Daňoví poplatníci, kteří mají příjmy především ze své závislé činnosti, jsou pak znevýhodněni v tom smyslu, že nemohou využít této techniky a snaží

---

s. 55–75; DIAMOND, Peter, James MIRLEES. Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency. *American Economic Review*, 1971, 61(1), s. 8–27.

<sup>40</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 166–167. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>41</sup> MCCAFFERY, Edward. *The Oxford introductions to U.S. law: exploring the capital-labor divide*. New York: Oxford University Press, 2012, s. xix.

<sup>42</sup> MCCAFFERY, Edward. A New Understanding of Tax. *Michigan Law Review*, 2005, 103(5), s. 821–822.

<sup>43</sup> MCCAFFERY, Edward. *The Oxford introductions to U.S. law: exploring the capital-labor divide*. New York: Oxford University Press, 2012, s. 50–54.

<sup>44</sup> V praxi se pak (např. u cenných papírů oceňovaných reálnou hodnotou) přistupuje k tomu, že se zdaní zvýšená hodnota aktiva k určitému okamžiku, ačkoli ještě nedošlo k prodeji aktiva a realizaci zisku, nebo ztráty. To však poplatníkům vytváří riziko spočívající v tom, že bude aktivum prodáno za cenu nižší, než za kolik byla původně zdaněna.

se proto využít jiných způsobů daňového plánování, které ovšem s sebou nese náklady, které jsou pro společnost vysoce neefektivní.<sup>45</sup>

Tato technika je v České republice realizovatelná, ovšem oproti Spojeným státům americkým ještě jednodušším způsobem, který by bylo možné charakterizovat jako nákup, drž a *po* čase prodej.<sup>46</sup>

Současný systém zdanění příjmů je totiž v České republice nastaven velmi silně v neprospěch příjmů plynoucích z práce fyzických osob, která je zdaněna především jako závislá činnost podle § 6 ZDP, zatímco kapitálové příjmy jsou zdaněny podle své povahy podle § 7 až 10 ZDP, přičemž všechny tyto příjmy mají určitou formu preferenčního režimu vůči § 6 ZDP, protože příjmy ze závislé činnosti podléhají tzv. superhrubé mzdě. Naopak kapitálové příjmy, které je možné rozdělit na dvě skupiny, a to na (i) „aktivní“ příjmy z prodeje kapitálu a (ii) „pasivní“ příjmy plynoucí ze samotné podstaty aktiva (např. dividenda u akcie, nájemné u nemovité věci, splátka u dluhopisu).

Příjmy z první kategorie v současné době podléhají za poměrně liberálních podmínek osvobození<sup>47</sup>, případně je možné si započíst výdaje vynaložené na dosažení (event. zajištění a udržení) daného příjmu<sup>48</sup>, zatímco příjmy z druhé kategorie podléhají obvykle určité formě srážkové daně<sup>49</sup>, ale základem takové daně je příjem bez navýšení o veřejné pojistné, které je typické pro „superhrubou“ mzdu.<sup>50</sup>

Osvobození příjmu z prodeje nemovitých věcí a cenných papírů je v § 4 ZDP zakotveno v podstatě jen mírně pozměněné podobě od 1. ledna 1993 až dosud. Lze tedy očekávat, že ani v budoucnosti se tento preferenční režim nezmění.

Z výše uvedeného plyne, že současná právní úprava je nastavena v souladu s výše uvedeným doporučením, ačkoli je otázkou, zda se jedná o záměr zákonodárce, nebo zda jde spíše o souhrn okolností, nicméně prakticky vzhledem k obvyklému požadavku na existenci realizačního kritéria pro zdanění kapitálu při prodeji, je otázkou, zda je v praxi možné zdanit veškerý kapitál. Daňová politika České republiky a jiných států však ukazuje, že v praxi, která počítá se systémem přímých daní, je problém reálně zdanit kapitál. V teorii se proto začínají objevovat návrhy, jak umožnit zdanění daňových subjektů, které vlastní kapitál, nicméně je (ekonomickou a politickou, nikoli právní) otázkou, zda takovou daň zavádět.<sup>51</sup>

Poslední doporučení je především ekonomické a týká se skutečnosti, že původní normativní ekonomické modely týkající se daňového systému jsou statické a míra zdanění pak záleží na rozložení platební schopnosti ve společnosti. Život je nicméně

<sup>45</sup> WEISBACH, David. Ten Truths about Tax Shelters. *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*, 2001, 122, s. 2.

<sup>46</sup> S ohledem na financování takových transakcí je navíc systém daně z příjmů nastaven velmi ve prospěch dluhového financování (oproti financování z příjmů po zdanění, které už jsou sníženy o zaplacenou daň), protože (zjednodušeně řečeno) je možné finanční náklady v podobě úroků z úvěru na nákup aktiv za účelem provedení investiční transakci uplatnit jako daňově uznatelné výdaje.

<sup>47</sup> § 4 odst. 1 písm. x) ZDP.

<sup>48</sup> § 10 odst. 5 ZDP.

<sup>49</sup> § 38d odst. 1 ZDP ve spojení s § 36 odst. 2 ZDP.

<sup>50</sup> § 6 odst. 12 ZDP.

<sup>51</sup> K nejnovějším závěrům ohledně zdanění kapitálu v teoretickém modelu viz např. HIRAGUCHI, R., A. SHIBATA. Taxing capital is a good idea: The role of idiosyncratic risk in an OLG model. *Journal of Economic Dynamics and Control* [online], 2015, 52, s. 258–269 [cit. 2017-09-15]. DOI: 10.1016/j.jedc.2014.12.003.

proměnlivý a stejně tak platební schopnost jednotlivce se může měnit, jak je popsáno i výše v případě označování jednotlivých skupin poplatníků daní z příjmů, kteří mají sníženou platební schopnost např. z důvodu vyššího věku. Vzhledem k tomu, že platební schopnost, resp. její indikátor v podobě aktuální výše příjmu, je v důsledku proměnlivosti této schopnosti v čase nespolehlivý, doporučuje se zohlednit při stanovení daňové povinnosti také předchozí (historické) příjmy.<sup>52</sup> To platí také pro případy, kdy poplatníci přizpůsobují své chování např. zvýšení daňové sazby apod. Velmi zajímavým doporučením pro praxi je pak velmi vysoké zdanění kapitálového příjmu pro ty, kteří uvádějí v daňovém tvrzení podezřele nízký příjem ze závislé nebo samostatné činnosti. Zatím sice teorie nepřišla s jasně vymezeným způsobem, jak v dynamickém daňovém systému kombinovat daň z příjmů z práce a daň z příjmů z kapitálu v průběhu času, nicméně je možné zmínit aspoň dílčí návrhy, které se objevily, a to použít jako základ daně průměrný příjem poplatníka v průběhu jeho životního cyklu nebo vytvořit výši daně jako určitou funkci závislejší na věku poplatníka.<sup>53</sup> V tomto ohledu je možné navrhnout statistickou analýzu a následně vytvoření modelu, jakým způsobem se mění platební schopnost poplatníka v závislosti na jeho věku, případně jak vysoké platí daně z příjmu a z jakého druhu příjmu jsou tyto daně odváděny. Tím by se mohl srovnat také současný znatelný rozdíl mezi daňovým zacházením s kapitálovými příjmy a příjmy z práce, protože by se v základu daně projevíly i ty kapitálové příjmy, které by se za jiných okolností v základu daně neobjevily. Výsledky takového výzkumu by pak bylo možné využít za účelem vytvoření efektivnějšího daňového systému České republiky s pomocí nového zákona o daních z příjmů.

Z hlediska přerozdělování je pak na závěr důležité zmínit dílčí doporučení spočívající v tom, že každý příjemce transferové platby by měl být otestován z hlediska výše jeho úspor,<sup>54</sup> aby nedocházelo k podpoře jedinců, kteří sice mají nízké příjmy plynoucí z práce, ale mají čisté jmění o vysoké hodnotě, které generuje, nebo může generovat příjmy.

Mgr. Bc. Lukáš Hrdlička  
Univerzita Karlova, Právnická fakulta  
hrdlicl@prf.cuni.cz  
ORCID: 0000-0002-9864-6947

---

<sup>52</sup> MANKIW, Gregory, Matthew WEINZIERL, Danny YAGAN. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23(4), s. 168. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.23.4.147>.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 169.

<sup>54</sup> GOLOSOV, Mikhail, Aleh TSYVINSKI. Designing optimal disability insurance: A case for asset testing. *Journal of Political Economy*, 2006, 114(2), s. 257–279.