

# Možnosti zvýšení příjmů státního rozpočtu

*Daniel Bárta, Ladislav Frühauf, Daniel Kolář<sup>1</sup>*

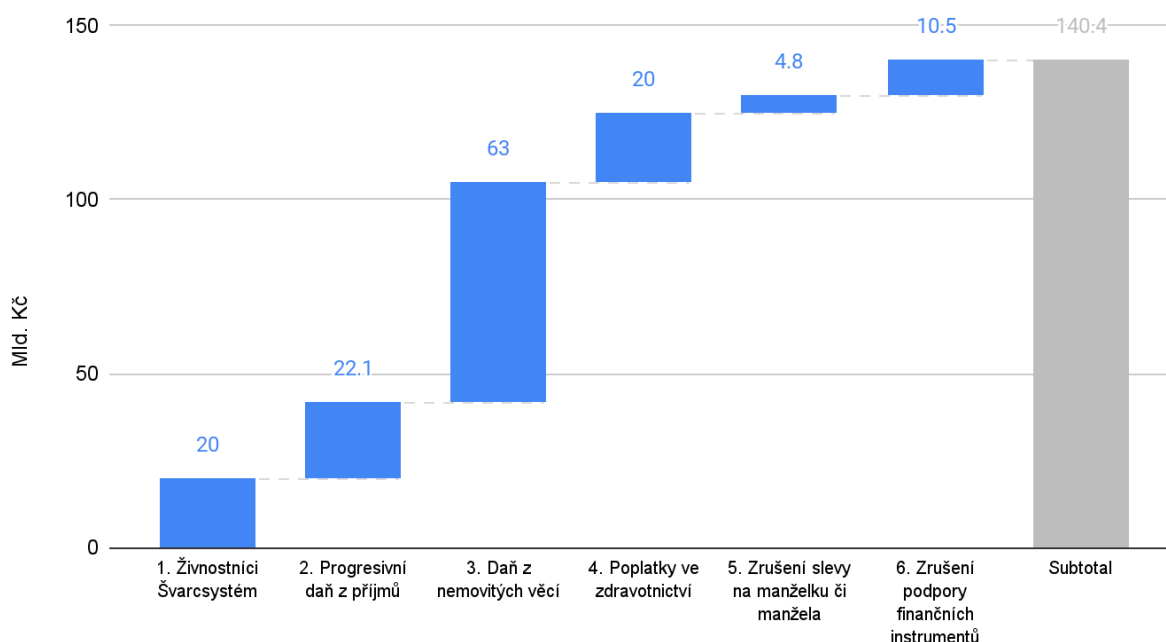
**Jak zvýšit příjmy státního rozpočtu?** Vzhledem k potřebě stabilizovat veřejné finance je tato otázka opět předmětem veřejné diskuze.

V tomto dokumentu představujeme **6 efektivních opatření s ročním příjmovým potenciálem 140 miliard Kč**. Tato doporučení vznikla na základě inspirace ze zahraničí a zpětné vazby od odborníků. Ve výběru jsme zohlednili tři hlavní kritéria: Vliv na ekonomiku, proveditelnost a sociální dopady. U každého opatření ale samozřejmě platí, že jeho reálný dopad bude záležet na konkrétní implementaci. Ve druhé části dokumentu pak uvádíme přehled dalších návrhů, které v debatě zaznívají, spolu s krátkým komentářem.

Tento seznam jistě není úplný – záměrně jsme vynechali například komplexní témata ekologických daní či DPH. Také se zde nevěnujeme zvyšování efektivity na straně výdajů; to navrhujeme detailněji v dokumentu [Moderní řízení veřejných financí ČR](#).

Dlouhodobá stabilizace veřejných financí není možná bez razantnějšího zásahu (např. plošné zvýšení daně z příjmů nebo posun věku odchodu do důchodu). Strukturální deficit, který nesouvisí s aktuálními ekonomickými událostmi, je totiž velmi vysoký – zhruba **220 miliard Kč**. Zde uvedené návrhy ale mohou být součástí nového nastavení veřejných financí. Zároveň platí, že každé opatření zvyšující příjmy bude z podstaty věci nepopulární. Jde ale o nezbytnou korekci populárních opatření z minulosti.

## Přehled 6 efektivních opatření a odhadovaný roční dopad



<sup>1</sup> Kontakt: [daniel.kolar@ceskepriority.cz](mailto:daniel.kolar@ceskepriority.cz), 778 111 470. Autoři děkují za komentáře Lukáši Hrdličkovi, Petru Jánskému, Martinu Kábrtovi, Pavlu Soukupovi a Jiřímu Valentovi. Názory a případné chyby jsou pouze autorů.

## 1. Živnostníci – Švarcsystém

Český zákoník práce nedostatečně reflektuje nové formy práce jako *gig economy* nebo *digitální nomády*. Obzvláště v těchto ‘nových profesích’ jsou lidé často zaměstnáváni na živnostenský list. Při průměrné mzdě je roční úspora na daních a odvodech plynoucí z práce na živnostenský list cca 200 tisíc Kč.

Daňovou zátěž by alespoň částečně narovnal omezení možnosti uplatňovat fixní výdaje ve výši 60 % z příjmů. Ty by šlo pracovníkům ve službách snížit i na 20 % (jako například v [Polsku](#)), čímž by se jim zdvojnásobil daňový základ. Riziko špatného zacílení je zde nízké, protože lidé s vyššími skutečnými výdaji si mohou vést jednoduchou evidenci výdajů sami.<sup>2</sup>

Rozpočtové dopady tohoto opatření lze z dostupných dat jen hrubě odhadnout. Pokud by se týkalo 15 % živnostníků s volnou živností (tedy cca [270 tisíc lidí](#)) s ročním hrubým příjmem 600 tisíc Kč, dodatečné příjmy veřejných rozpočtů by činily **20 miliard Kč**.

Kontroly švarcsystému má na starosti Státní úřad inspekce práce, viděno počtem pokut ale není příliš efektivní: [Za rok 2021](#) bylo za švarcsystém uloženo pouze 46 pokut a jejich celková výše byla 7,6 milionů Kč. Z tohoto důvodu doporučujeme se primárně zaměřit na otázku zdanění OSVČ ve službách.

Paušální daň (a její [plánovaná novela](#)) je pak nesystémová výjimka, která dále motivuje k přechodu na švarcsystém a snižuje účinnost navrženého opatření. Místo ní by se stát měl soustředit na snížení administrativy pro všechny živnostníky, a to při zachování spravedlivého zdanění dle skutečných příjmů a výdajů. Další možnosti narovnání daňové zátěže OSVČ a zaměstnanců porovnáváme v [Příloze 1](#).

## 2. Progresivní daň z příjmů

Nyní je sazba daně z příjmů ve výši 15 % z hrubé mzdy a 23 % z ročních příjmů převyšujících 48-násobek průměrné mzdy (pro rok 2020 jde o 1 672 080 Kč ročně). V některých západních zemích je daňová progresivita mnohem silnější, například ve [Velké Británii](#) jsou mezní sazby dle příjmů 0 %, 20 %, 40 % a 45 %. Lidé s vysokými příjmy u nás zároveň benefitují ze stropu na odvody sociálního pojištění.<sup>3</sup>

Na základě [dat](#) Finanční správy pro rok 2020 jsme [odhadli](#) rozpočtový dopad zvýšení daňové progresivnosti. Jde však pouze o data z 2,2 mil. daňových přiznání (většina zaměstnanců je podávat nemusí) a tedy **o spodní odhad**.

- Scénář A: Sazba 30 % pro příjmy nad 48-násobek průměrné mzdy.
  - Dodatečné příjmy **10,7 miliard Kč**.
- Scénář B: Sazba 23 % pro příjmy nad 24-násobek průměrné mzdy a 30 % nad 48-násobek.
  - Dodatečné příjmy **22,1 miliard Kč**.

<sup>2</sup> Pro porovnání, například [Německo](#) ani [Velká Británie](#) žádné paušální výdaje neumožňují a daňový základ vždy odpovídá rozdílu mezi skutečnými příjmy a výdaji.

<sup>3</sup> Pro úplnost uvádíme, že i ve Velké Británii se platí [nižší sazba](#) sociálního pojištění z vysokých příjmů. Nejde však o pevný strop jako v ČR, pouze o nižší sazbu.

Podmínkou pro zvýšení sazeb je ale úspěšný boj s obcházením daňové povinnosti skrz práci na živnostenský list (viz bod 1). Jinak hrozí další přeliv vysokopříjmových zaměstnanců směrem k práci na živnostenský list a ještě větší diskriminace těch, kteří zaměstnanci zůstanou.

### 3. Daň z nemovitých věcí

Majetkové daně jsou v ČR zanedbatelné, Česko je v jejich výši [poslední](#) mezi zeměmi OECD. Zatímco u nás tvoří majetkové daně 0,2 % HDP, průměr v zemích OECD je 1,8 % HDP. Pokud bychom dohnali například sousední Německo (1,3 % HDP), bavíme se o dodatečném ročním inkasu **63 miliard Kč** navíc (vypočteno k roku 2020). Majetkové daně jsou přitom velmi efektivní, protože neodrazují od práce a při správném nastavení mají malý vliv na chování lidí a firem.

Zavádění majetkových daní bývá administrativně velmi náročné, proto je (alespoň krátkodobě) vhodnější se soustředit na ty existující. Hlavní majetkovou daní v ČR je **daň z nemovitých věcí**. Ta je příjmem obcí a v roce 2021 generovala 11,8 miliard Kč. Dohnání německého inkasa 1,3 % HDP skrze tuto daň by znamenalo její plošné zvýšení 6,5 krát. Majitel bytu v Praze Jinonicích o rozloze 70 m<sup>2</sup> by tak místo současných 840 Kč ročně platil 5460 Kč.

Reforma daně z nemovitých věcí by ale měla být [komplexní](#). Efektivní variantou by bylo nechat zvýšení daně postupně nabíhat (a postupně vyhodnocovat dopady) a v její konstrukci se místo staveb a jednotek více zaměřit [na hodnotu pozemku](#). Sociální dopady např. na důchodce lze omezit tak, že bude tato daň uznatelným nákladem pro příspěvek na bydlení. Stát by v tom případě proplatil tu část daně, která překročí 30 % čistých příjmů ([do určitého limitu](#)). Bude také třeba upravit rozpočtové určení daní, protože dnes je celé inkaso daně z nemovitých věcí příjmem obcí.

### 4. Spoluúčast ve zdravotnictví

Regulační poplatky ve zdravotnictví Česko dobře zná. Lze díky nim vybrat dodatečné prostředky do zdravotního systému a zároveň snížit („regulovat“) počet zbytných návštěv lékaře.

První rok regulačních poplatků (2008) znamenal [podle Ministerstva zdravotnictví](#) přínos ve výši 10 miliard Kč (při dnešní velikosti zdravotního systému by se jednalo o **cca 20 miliard Kč**). Z toho polovina se vybrala na poplatcích a další polovina se ušetřila na snížení zbytných návštěv. Tyto úspory a dodatečné příjmy by se týkaly systému veřejného zdravotního pojištění, který stojí mimo státní rozpočet. Teoreticky by ale bylo možné je přenést do státního rozpočtu skrze snížení plateb za státní pojištění.

V případě znovuzavedení těchto poplatků bude klíčové ošetřit sociální aspekt – například tím, že bude sociálně slabším účtována nižší sazba (např. pokud pobírají příspěvek na bydlení či jinou sociální dávku) – toto ale předpokládá digitalizovaný stát schopný jednoduše rozlišit, kdo má na nižší sazbu nárok. Reforma financování zdravotnictví je možná i skrze možnost připlatit si za nadstandardní péči, ačkoliv i tento návrh je politicky kontroverzní.

## 5. Zrušení slevy na manželku či manžela

Sleva na nepracující manželku či manžela často komplikuje lidem návrat na trh práce po rodičovské dovolené. Nástupem do pracovního poměru by totiž vydělávající partner o tuto slevu ve výši 24 840 Kč přišel. Sleva je proto kontraproduktivní a doporučujeme její zrušení – prorodinná politika by měla být realizovaná jinými kanály. Náklady státu na tuto daňovou úlevu byly [v roce 2020 4,8 miliardy Kč](#).

## 6. Zrušení podpory finančních instrumentů

### 6.1. Odpočet úroků z hypotéky

Jedním ze způsobů, kterým stát podporuje pořizování vlastního bydlení, je možnost odpočtu úroků úvěru na bydlení z daňového základu. Od roku 2021 je výrazně snížen limit pro odpočet úroků ze 300 tisíc Kč na 150 tisíc Kč, což ale platí pouze pro nové úvěry. De facto jde o plošnou dotaci pro majitele hypoték.

Lze argumentovat, že tato podpora je nesystémová a špatně cílená: Neférově zvýhodňuje majitele hypoték oproti například lidem v nájmu. A jelikož se úroky odečítají z daňového základu, má podpora regresivní charakter: Lidé s vysokými příjmy ušetří až 23 % z odečtených úroků (protože se na ně vztahuje vyšší sazba daně z příjmů), zatímco ostatní maximálně 15 %.

Negativní rozpočtový dopad odpočtu úroků z hypoték byl [v roce 2020 5,2 miliard Kč](#).

### 6.2. Daňová úleva při příspěvku na soukromé životní pojištění

Podle zákona o dani z příjmů si fyzická osoba může odečíst od daňového základu pojistné na soukromé životní pojištění. Touto [daňovou úlevou](#) přišel v roce 2020 státní rozpočet o **1,2 miliardy Kč**. Opět jde o nesystémovou podporu specifického finančního instrumentu.

### 6.3. Státní příspěvek na stavební spoření (výdaj)

[Tento výdaj](#) stál státní rozpočet v roce 2020 **4,1 miliard Kč**. Stavební spoření přitom neplní prakticky žádný účel, jelikož naspořené peníze (včetně státního příspěvku) lze použít zcela libovolně. Další neefektivita vzniká z titulu relativně [vysokých poplatků](#) stavebních spořitelen, které by jinak na trhu neobstály.

## Další možná příjmová opatření

V této části dokumentu uvádíme přehled dalších příjmových opatření k veřejné diskusi, spolu s krátkým komentářem.

### 1. Větší zdanění korporací

Dohoda na úrovni OECD zavádí [globální minimální daň](#) ve výši 15 % pro korporace s celkovým obratem nad 750 milionů eur. Dohoda de facto "ruší" daňové ráje a snižuje motivaci firem přesouvat své zisky do zemí s nízkým zdaněním, jelikož se snižuje benefit tohoto kroku. Státy tedy mohou být odvážnější ve stanovení daně z příjmů právnických osob. Konečně může dojít k zastavení "[závodu ke dnu](#)".

Ve světě bylo progresivní zdanění firem častější v minulosti (v [USA](#) i v [EU](#)) než nyní. Spolu se snižováním daňových sazeb docházelo k jejich sjednocení pro všechny úrovně zisku. Daňová progrese ale stále existuje například v [Nizozemí](#) nebo v [Chorvatsku](#).

V ČR nyní platí sazba daně z příjmů 19 % bez ohledu na velikost zisku. Z daňové statistiky pro rok 2020 jsme [odhadli](#) rozpočtové dopady zvýšení daňové sazby pro velké korporace.

- Scénář A: Sazba 25 % pro zisky nad 500 milionů Kč.
  - Dodatečné příjmy **14 miliard Kč**, dopad na 190 firem.
- Scénář B: Sazba 25 % pro zisky nad 100 milionů Kč.
  - Dodatečné příjmy **24 miliard Kč**, dopad na 1 152 firem.
- Scénář C: Sazba 30 % pro zisky nad 100 milionů Kč.
  - Dodatečné příjmy **44 miliard Kč**, dopad na 1 152 firem.

Vyšší sazba se samozřejmě týká pouze části zisku nad danou hranicí, prvních 100, respektive 500 milionů Kč by bylo zdaněno stávající sazbou 19 %. Odhad také nepočítá s žádným dopadem daňové změny na výši investic a zisků před zdaněním. Ty by ale měly být, i vzhledem ke schválené minimální dani, spíše menší.

### 2. Daňové výjimky

Český daňový systém je zatížen velkým množstvím daňových výjimek. Tyto úlevy dosáhly [v roce 2020](#) celkové hodnoty 414 miliard Kč, respektive [105 miliard Kč](#) po odečtení "samozřejmých" úlev (slevy na poplatníka a daňové zvýhodnění na děti; dále osvobození důchodů, sociálních dávek a plnění ze zdravotního pojištění). Bylo by vhodné provést komplexní revizi všech daňových výjimek a zhodnotit, zda stále trvají důvody pro jejich existenci.

### 3. Zdanění vína

Spotřební daň na tiché (nešumivé) víno je uvalena ve 12 zemích EU. V zemích, ve kterých tato daň zavedena není, dominuje domácí produkce. Čeští vinaři však domácí spotřebu nepokryjí ani z poloviny, a tudíž se jedná i o podporu importu (od daně jsou osvobozeni domácí producenti i dovozci). Absence spotřební daně na víno je nesystémovou výjimkou – pivo i ostatní alkohol dani podléhá.

Zavedení spotřební daně u tichého vína na úroveň šumivého vína (i tato daň se navíc řadí k těm nižším v Evropě) by mohlo přinést **cca 2 miliardy Kč** ročně, dle odhadu institutu [CEVRO](#).

#### 4. Pražský mýtný systém

Mýtný systém je nástrojem, který aplikovaly některé evropské a světové metropole (Londýn, Stockholm, Singapur, Milán) při řešení negativních jevů spojených s městskou automobilovou dopravou. Hlavním cílem zavedení mýta nebývá výrazné zvýšení příjmů rozpočtu dané municipality (ačkoliv částka není zanedbatelná), ale snížení zbytné automobilové dopravy. To znamená časovou úsporu pro řidiče (pro ty, kteří si mýto zaplatí), snížení emisí a hluku, a v neposlední řadě větší plynulost hromadné dopravy.

Jak již bylo naznačeno, hlavním benefitem zavedení mýta není zvýšení příjmové strany rozpočtu dané municipality. Přesto by podle studie [Polad Prahu](#) mýtný systém v Praze znamenal roční výnos **700 milionů Kč**. Tento odhad ale neobsahuje počáteční investiční náklady.

#### 5. Školné na vysokých školách

Školné je mnohými vnímáno jako kontroverzní opatření, ale i zde záleží na nastavení systému. Například ve Velké Británii stát poskytuje studentům půjčky, které splácejí až po studiu podle výše svých příjmů. Tyto půjčky by mohly pokrýt nejen školné, ale i životní náklady a tím paradoxně zvýšit dostupnost vzdělání v ČR (což je u nás [dlouhodobý problém](#)).

Školné má potenciál zvýšit kvalitu vysokých škol i motivaci studentů. V Česku dnes studuje zhruba 300 tisíc studentů, školné ve výši 20 tisíc Kč za semestr by tak znamenalo příjem **až 12 miliard Kč** ročně. Takto vybrané prostředky jsou ale zpravidla příjmem škol a nelze je tedy automaticky vztáhnout ke státnímu rozpočtu.

#### 6. Zdanění kapitálových zisků - zrušení časového testu

V současnosti je zisk z prodeje cenných papírů – rozdíl mezi nákupní a prodejní cenou – osvobozen od daně z příjmů, pokud je cenný papír držen více než tři roky (v případě podílů v s.r.o. pět let). V roce 2019 navrhli částečné zrušení tohoto “časového testu” Piráti. Návrh vyvolal poměrně bouřlivé reakce a nakonec schválen nebyl. V zahraničí, zejména na západ od nás, přitom nejde o nic neobvyklého: Například z našich sousedů nemají časový test u cenných papírů [Rakousko](#) ani [Německo](#). Podle našeho názoru je zisk z prodeje cenných papírů podobný typ kapitálového příjmu jako např. dividendy a měl by tak být i daněn.

Pokud by ke zrušení časového testu došlo, bylo by vhodné, aby se týkalo pouze cenných papírů získaných až po této změně (vzhledem k předvídatelnosti a stabilitě daňového systému). V tomto případě by ale rozpočtové dopady byly zpočátku velmi malé.

#### 7. Snížené sazby u DPH

Zdanění spotřeby patří podle [studie OECD](#) mezi relativně vhodné způsoby výběru daní, společně se zdaněním majetku a oproti zdanění příjmů. V České republice jsou kromě základní sazby DPH 21 % také dvě snížené sazby, 15 % a 10 %. [Report OECD pro Českou republiku](#) z roku 2020 upozorňuje na přílišné rozšiřování snížených sazeb na nové typy zboží a služeb. Zacílení takovéto pomoci je přitom z podstaty věci málo efektivní a komplikuje daňový systém.

Bylo by vhodné udělat revizi těchto snížených sazeb a ponechat v nich pouze kategorie zboží a služeb s jasně daným (sociálním) účelem – například potraviny nebo prostředky pro zdravotně postižené. Oproti tomu současné výjimky pro ubytovací služby, lázně nebo například kadeřnictví jsou obhajitelné mnohem méně (nejen vzhledem k jejich neefektivnímu zacílení). Rozpočtové dopady je těžké odhadnout vzhledem k nízké úrovni detailu veřejně dostupných dat o výběru DPH.

## 8. Státní podpora penzijního připojištění

Stát podporuje penzijní připojištění daňovou úlevou i přímým státním příspěvkem. [Daňovou úlevou](#) přišel státní rozpočet v roce 2020 zhruba o 4 miliardy Kč. [Státní příspěvek na důchodové připojištění](#) stál státní pokladnu v roce 2020 7,4 miliard Kč. Připočteme-li také, že z příspěvku zaměstnavatele se do určitého limitu neplatí sociální a zdravotní pojištění, vyjde podpora penzijního připojištění na zhruba **19 miliard Kč ročně**.

I přes štedrou státní podporu jsou reálné výnosy penzijních fondů v ČR jedny z [nejnižších na světě](#) a produkty jsou často zatíženy vysokými poplatky. V obecné rovině je ale dobrovolné penzijní spoření důležitým pilířem důchodového systému. Spíše než plošné zrušení této podpory je na místě její úprava, která bude zřejmě součástí plánované důchodové reformy.

## 9. Dědictví

Zákon z roku 1992 obsahoval tzv. trojdaň - *daň dědickou, darovací a z převodu nemovitosti*. V roce 2013 generovala daň dědická pouze 75 milionů Kč a daň darovací 108 milionů Kč. V prosinci 2013 byly daně dědické a darovací zrušeny a místo toho podléhají dani z příjmů pouze dary od jiných osob, než rodinných příslušníků. Důvodem pro zrušení těchto daní byly nízké výnosy a naopak vysoké náklady spojené s výběrem.

Dědická a darovací daň [neslouží](#) jako významný zdroj příjmů v žádné zemi – hlavním cílem bývá snížení sociálních nerovností. Výnosy se pohybují jen mezi 0,01 % - 1,5 % z celkových daňových příjmů. Zároveň jde o kontroverzní daň a v kontextu ČR lze očekávat výnos v řádech **jednotek miliard Kč**. Širší kontext dědické daně nabízíme v samostatné [Příloze 2](#).

## 10. Ostatní

Zde pro úplnost uvádíme výčet návrhů na zvýšení příjmů státního rozpočtu, které také zaznívají, ale v této analýze jsme se jim blíže nevěnovali.

- 10.1. Posunutí věku odchodu do důchodu
- 10.2. Plošné zvýšení daně z příjmů fyzických osob
- 10.3. Zdanění dividend plynoucích do zahraničí
- 10.4. Znovuzavedení EET
- 10.5. Vrácení spotřební daně z pohonných hmot na původní úroveň
- 10.6. Znovuzavedení silniční daně
- 10.7. Kompletní zrušení daňového zvýhodnění stravenek