



V Praze 24. června 2020
Čj. OVA 655/20

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění
pozdějších předpisů, a některé další zákony v souvislosti s paušální daní**

I. Úvod

Cílem novelizace je zavedení tzv. paušální daně pro OSVČ. Dosavadní možnost požádat si o stanovení daně paušální částkou, jak uvádí zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) na str. 5, nebyla příliš využívána (cca 50 poplatníků za rok) a nepřinesla očekávané snížení administrativy u státu ani podnikatelů. Možnost paušálu se totiž vázala s řadou povinností, které subjekt musel vykázat, odhadnout či doložit a i správce daně musel posuzovat správnost a objektivnost údajů, které obdržel, či stanovenou částku daně projednat s poplatníkem; to vše znamenalo značnou administrativu, která vedla k minimálnímu využívání institutu.

Základním principem je jedna platba vůči správci daně bez nutnosti podávání daňového přiznání a souvisejících přehledů k veřejným pojistným a s minimalizací kontrolních činností ze strany správce daně (daň z příjmů, pojistné na důchodové pojištění, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění).

II. Připomínky a návrhy změn

1. Obecně k ZZ RIA

ZZ RIA obsahuje rozpracování jednotlivých variant (nulové varianty a další tři variant, kdy varianta 2 je ze strany MF preferovaná, což je ovšem uvedeno až na str. 36) vč. analýzy přínosů a nákladů pro každou variantu. Ostatní varianty, které MF nedoporučuje, jsou stanoveny jako logické alternativy poblíž parametrů zvolených v rámci varianty 2. Dosažení cíle, tedy zvýšení atraktivity paušální daně, není patrně možné jiným způsobem, než novelizací dotčeného zákona, nelegislativní cesta tak není možná. Na druhou stranu je nutné zmínit, že alternativní varianty jsou velmi podobné preferované variantě, pouze s mírně jinými parametry. PK RIA doporučuje do ZZ RIA zapojit i další variantu, která by byla odlišnější od stávajících variant a byla skutečnou alternativou, nikoliv jen variací na preferované řešení.

ZZ RIA je novou verzí existující možnosti paušálu, ale není vzhledem k zanedbatelnému využívání stávajícího nástroje nutné detailně srovnávat stávající a novou formu paušálu. V rámci vyhodnocení variant ZZ RIA srovnává využívání nového návrhu s tzv. výdajovými paušály 40, 60 a 80 % (kapitola 4), což je dostačující.

Rizika v kapitole 1.5 (str. 9) jsou identifikována a vysvětlena, je zřejmé, že i přes riziko potenciální nespravedlnosti vůči některým skupinám poplatníků (tj. těm, kterým se daňová povinnost nezmenší oproti těm, kteří díky paušálu mohou mít daňovou povinnost menší) je nutné zvýšení atraktivity nástroje pro to, aby se do něj zapojilo více subjektů a tím se zvýšila základna plátců daně s využitím paušálu. Z pohledu dopadů regulace je daňová spravedlnost důležitá, ale zde jde (na úrovni jednotlivých poplatníků) o méně významné částky a lze z nároků na ni slevit kvůli snaze o realizaci navrhovaného nástroje.

ZZ RIA je příliš parciální, což spočívá v tom, že se zabývá pouze úzce vymezenou skupinou daňových poplatníků a zcela pomíjí relace jejího zdanění vůči většinovému zbytku daňových poplatníků. Vyhýbá se tak velmi zásadní otázce, nakolik je současná a navrhovaná míra zdanění (včetně pojistných odvodů) v dostatečně přiměřené relaci skupiny jedné vůči skupině druhé.

Nejde jen o míru zdanění, ale i míru požitků z povinných veřejných pojištění obou skupin. Bez těchto informací, alespoň odhadů, není možno posoudit přiměřenost navrhované úpravy z pohledu teorie daňové spravedlnosti a optimality.

2. Relace OSVČ a zaměstnanců

ZZ RIA se nezabývá riziky spojenými s pravděpodobnou motivací zastírat zaměstnanecký vztah daňově-odvodově zřejmě extrémně výhodnějším statutem OSVČ. Substituce mezi zaměstnaneckým vztahem a podnikáním (lidově „švarcsystém“) je potenciální velký problém návrhu. RIA toto riziko na několika místech jen vágně zmiňuje, ale hlouběji jej neanalyzuje. Zejména neřeší žádná opatření k omezení tohoto rizika, a zákon zřejmě žádná opatření ani neobsahuje. **Doporučujeme doplnit analýzu o faktor vztahu OSVČ a zaměstnanců a motivace využít paušál ze strany OSVČ, kteří jsou skrytými zaměstnanci v rámci „švarcsystému“.**

3. Kvantifikace stávajících administrativních nákladů (pokud je cílem eliminace těchto nákladů)

Protože je však snížení administrativních nákladů prezentováno jako hlavní cíl novely, bylo by velmi žádoucí uváděný argument o administrativní náročnosti na straně dotčených daňových subjektů (OSVČ bez dalších zaměstnání atd.) doplnit alespoň hrubými odhady této náročnosti (ve formě průměrných osobo-hodin nutných na zajištění související administrativy). Tento odhad by poté měl být uveden v analýze nákladů a přínosů. Doporučuje se doplnit odhad současných jednotkových a celkových nákladů na straně administrativních daňových subjektů (jednotkově i celkově).

4. Dopady na výši důchodu pro dotčené skupiny poplatníků

ZZ RIA neuvádí dohady konkrétnějších dopadů na výši důchodu. V rámci preferované varianty 2 je na str. 27 uveden počet potenciálně dotčených poplatníků (140 tisíc, z nichž 116 tis. bude odvádět více než dnes, 24 tisíc bude odvádět méně). Odhad dopadu na výši důchodu je ale nedostatečný (pouze konstatování, že část poplatníků, kteří budou odvádět více, má „být lépe zajištěno na stáří“). Doporučujeme uvést alespoň hrubý odhad, zda vliv těchto změn bude na výši důchodu dostatečně znatelný, zda očekávaný pozitivní dopad může vést k pozitivním sociálním dopadům, či zda vliv na výši důchodu může skutečně vést poplatníky k motivaci k paušálu přistoupit. Způsobem doplnění může být modelový případ poplatníka, kterému do odchodu od důchodu zbývá 10 let a zda se mu na tuto dobu vyplatí využívat paušál z hlediska výše důchodu

5. Dobrovolné příspěvky na pojistné na sociální pojištění

V ZZ RIA není uvedeno, jak významný může být vliv dobrovolných příspěvků na pojistné na sociální pojištění. Např. na str. 21 v závěru kapitoly 4.2.1 je uvedeno, že „Z hlediska zabezpečení na stáří je podstatné, že zůstane zachována možnost přispívat na pojistné na sociální pojištění větší částky dobrovolně.“ (je součástí i dalších hodnocení nákladů v podkapitolách Zabezpečení podnikatelů ve stáří N22). Jako dílčí doporučení PK RIA uvádí, aby byl kvantifikován

odhad, jak významně může možnost dobrovolných příspěvků ovlivnit cílovou skupinu této novelizace (tj. jak v současnosti cílová skupina využívá možnosti dobrovolně přispívat a zda paušál může stávající situaci změnit).

6. Sociální dopady

Na str. 3 ZZ RIA je u bodu 3.5 *Sociální dopady* uvedeno „ne“, ovšem sociální dopady lze i z kontextu ZZ RIA pozorovat v případě zavádění paušálu, který má nenulovou část odvodů do sociálních systémů, čili to má vliv na budoucí sociální situaci zúčastněných v systému.

7. Problematika „konzervace“ poplatníků v paušálu (demotivace snahy posunout se do vyšší kategorie)

Nezodpovězenou otázkou je organické propojení navrhovaného institutu paušálu do zbytku daňového systému, aby nezakonzervoval poplatníky v dané kategorii. Paušál má určitou možnost zvýšit počet poplatníků a tím pádem rozšířit základnu těch, kteří aktivně platí daně. Zároveň ale musí systém umožnit úspěšným živnostníkům dále růst, např. tím, že při zvětšování objemu podnikání nebude pro poplatníka administrativně ani daňově nevýhodné „přeskočit“ do jiné (vyšší) kategorie a využít tak efektivitu zvyšování rozsahu podnikatelské činnosti (s benefity přicházejícími s úsporami z rozsahu apod.). **Řešením by bylo doplnění informace, jakému efektivnímu zdanění bude podnikatel vystaven před a po překročení horní hranice, se kterou může využít paušál (tj. např. do 1 mil. Kč a pokud tuto hranici překročí), vhodné by bylo doplnit ilustrativní příklad dvou forem podnikatelů.**

Jinými slovy, je zřejmé, že návrh cílí na poplatníky daně z příjmu fyzických osob s nižšími příjmy ze samostatné činnosti a bez jiných příjmů, pro něž je existující daňová administrativa zbytečnou bariérou a rovněž z pohledu státu je pro malé poplatníky výhodně snižovat zátěž (a tedy i chybovost a nutnost řešit dílčí problémy u méně významných daňových povinností).

Při překročení příjmů 1 milion totiž přechází podnikatel do standardního daňového režimu a výše daňové povinnosti **skokově roste**. Zvýšení příjmů je totiž doprovázeno snížením čistého příjmu po zdanění. To má za následek **silnou motivaci nedosahovat příjmů vyšších než 1 milion Kč**, ať už podvodem, nebo reálným ekonomickým rozhodnutím nemít vyšší příjem. Zavedením paušální daně ve variantě 2 se zatraktivní výdělek pod 1 milion Kč.

Doporučujeme tedy koncepční přístup a adekvátně se starat o snižování administrativy u dalších skupin, tj. skupin těsně nad touto hranicí. **ZZ RIA by tedy měla uvést, zda nebude zátěž pro podnikatele pro překročení limitu prohibitivní (tj. aby uměle nesetrvávali v režimu paušálu).**

8. Změněná situace kvůli koronaviru – aktualizace dopadů

Účinnost je plánována na začátek roku 2021. Největší pokles kvůli koronaviru je očekáván na rok 2020 (lednová predikce MF očekávala v r. 2020 růst HDP o 2 %, dubnová predikce očekává -5,6 %) a kvůli meziročnímu vykazování odhadů je výhled růstu na rok 2021 dokonce vyšší, než byly odhady před koronavirovou krizí (lednová predikce MF očekávala v r. 2021 růst 2,2 %, dubnová predikce zvýšila odhad na 3,1 %). Reálně ale bude ekonomika po prodělaném šoku, kdy bude nutné počítat s výpadkem daňových výnosů, propadem pojistného, a naopak vyššími výdaji, což obojí bude muset krýt vyšší schodek rozpočtu.

Mnoho proměnných se tak změnilo, část podnikatelů a OSVČ ukončí činnost (a potenciálně nevyužije možnost paušálu) a zase naopak část propuštěných zaměstnanců může začít podnikat a logicky využít jednoduchost paušálu. **Nejde jen o počty zapojených subjektů, ale celkově i o odhady dopadů na rozpočty**, kdy krize může očekávané dopady jednotlivých variant na veřejné finance změnit. Byť nelze vyloučit, že se některé vlivy vzájemně vyruší, **bylo by vhodné** (v době zásadního přenastavení parametrů a zvyšování schodku a zvýšení důrazu na dluhové financování vládních výdajů) **aktualizovat pozitivní i negativní dopady této novelizace na rozpočet.**

9. Dobrovolné a nucené opuštění systému paušální daně

Např. na str. 12 v rámci varianty 1 je uveden **a)** postup pokud poplatník vypadne z podmínek nutných k možnosti využití paušálního režimu (např. překročení limitů), nebo **b)** dobrovolné rozhodnutí opustit systém. Tato **a)** nutnost či **b)** volba, ale může nastat a může mít na poplatníky vliv. Přestože v rámci str. 12 je mechanismus vysvětlen dostatečně, doporučujeme podrobnější uvedení potenciálních dopadů – **nejistota následků v případě překročení limitů příjmů 1 mil. Kč** či **nejistota podmínek dobrovolného opuštění paušálu může být motivem nevyužít novou možnost paušální daně ze strany poplatníků a zbytečně tak snížit atraktivitu nového nástroje.**

10. Přezkum účinnosti regulace

Popis přezkumu účinnosti (dopadů) regulace neobsahuje časový horizont přezkumu (uvádí jen, že bude možný až po uplynutí jednoho roku). Také není detailněji popsána součinnost s dotčenými resorty (MZd a MPSV), pouze je uveden odkaz na kompetenční zákon.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace uplatňuje tyto připomínky k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace:

1. Doplnit reakci zpracovatele ZZ k problematice parciálnosti ZZ RIA, tedy skutečnosti, že se věnuje jen úzce vymezené skupině daňových poplatníků bez souvislosti k většinovému zbytku poplatníků.
2. Doplnit souvislosti s faktorem existence „švarcsystému“ i v novém institutu navrhované paušální daně.
3. Kvantifikovat stávající administrativní náklady, které má novela eliminovat.
4. Doplnit alespoň odhady, jak změny ovlivní skutečnou výši důchodů zapojených poplatníků (tj. zda dopad na výši důchodu bude významný, či alespoň znatelný). A dále za 5. identifikovat sociální dopady, které jsou na některé skupiny poplatníků zřejmé.
5. Doplnit informace, jakému zdanění budou vystaveni poplatníci na prahových hranicích (příjem pod a nad 1 mil. Kč) a zda nebudou změny působit na některé skupiny poplatníků prohibitivně.
6. Aktualizovat dopady s ohledem na změněnou ekonomickou situaci (tj. pravděpodobně vyšší dopady korona-krize než před dekádu).
7. Doplnit konotace související s dobrovolným a nuceným opuštěním systému paušální daně.
8. Doplnit konkrétnější údaje u přezkumu účinnosti regulace.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl předkládaný návrh zákona doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **připomínek v podobě doporučení.**

Vypracovali:

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D., Ing. Jiří Nekovář, Ph.D., doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise