

N á v r h

ZÁKON

ze dne.....2019,

kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Změna zákona o daních z příjmů

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 35/1993 Sb., zákona č. 96/1993 Sb., zákona č. 157/1993 Sb., zákona č. 196/1993 Sb., zákona č. 323/1993 Sb., zákona č. 42/1994 Sb., zákona č. 85/1994 Sb., zákona č. 114/1994 Sb., zákona č. 259/1994 Sb., zákona č. 32/1995 Sb., zákona č. 87/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 149/1995 Sb., zákona č. 248/1995 Sb., zákona č. 316/1996 Sb., zákona č. 18/1997 Sb., zákona č. 151/1997 Sb., zákona č. 209/1997 Sb., zákona č. 210/1997 Sb., zákona č. 227/1997 Sb., zákona č. 111/1998 Sb., zákona č. 149/1998 Sb., zákona č. 168/1998 Sb., zákona č. 333/1998 Sb., zákona č. 63/1999 Sb., zákona č. 129/1999 Sb., zákona č. 144/1999 Sb., zákona č. 170/1999 Sb., zákona č. 225/1999 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 3/2000 Sb., zákona č. 17/2000 Sb., zákona č. 27/2000 Sb., zákona č. 72/2000 Sb., zákona č. 100/2000 Sb., zákona č. 103/2000 Sb., zákona č. 121/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 241/2000 Sb., zákona č. 340/2000 Sb., zákona č. 492/2000 Sb., zákona č. 117/2001 Sb., zákona č. 120/2001 Sb., zákona č. 239/2001 Sb., zákona č. 453/2001 Sb., zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 50/2002 Sb., zákona č. 128/2002 Sb., zákona č. 198/2002 Sb., zákona č. 210/2002 Sb., zákona č. 260/2002 Sb., zákona č. 308/2002 Sb., zákona č. 575/2002 Sb., zákona č. 162/2003 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 438/2003 Sb., zákona č. 19/2004 Sb., zákona č. 47/2004 Sb., zákona č. 49/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 280/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 360/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 562/2004 Sb., zákona č. 628/2004 Sb., zákona č. 669/2004 Sb., zákona č. 676/2004 Sb., zákona č. 179/2005 Sb., zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 342/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 441/2005 Sb., zákona č. 530/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 552/2005 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 179/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 203/2006 Sb., zákona č. 223/2006 Sb., zákona č. 245/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 29/2007 Sb., zákona č. 67/2007 Sb., zákona č. 159/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 482/2008 Sb., zákona č. 2/2009 Sb., zákona č. 87/2009 Sb., zákona č. 216/2009 Sb., zákona č. 221/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 289/2009 Sb., zákona č. 303/2009 Sb., zákona č. 304/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 362/2009 Sb., zákona č. 199/2010 Sb., zákona č. 346/2010 Sb., zákona č. 348/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 119/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 329/2011 Sb., zákona č. 353/2011 Sb., zákona č. 355/2011 Sb., zákona č. 370/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., zákona č. 192/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 403/2012 Sb., zákona č. 428/2012 Sb., zákona č. 500/2012 Sb., zákona č. 503/2012 Sb., zákona č. 44/2013 Sb., zákona č. 80/2013 Sb., zákona č. 105/2013 Sb., zákona

č. 160/2013 Sb., zákona č. 215/2013 Sb., zákona č. 241/2013 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 162/2014 Sb., zákona č. 247/2014 Sb., zákona č. 267/2014 Sb., zákona č. 332/2014 Sb., zákona č. 84/2015 Sb., zákona č. 127/2015 Sb., zákona č. 221/2015 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 47/2016 Sb., zákona č. 105/2016 Sb., zákona č. 113/2016 Sb., zákona č. 125/2016 Sb., zákona č. 148/2016 Sb., zákona č. 188/2016 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 271/2016 Sb., zákona č. 321/2016 Sb., zákona č. 454/2016 Sb., zákona č. 170/2017 Sb., zákona č. 200/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb., zákona č. 246/2017 Sb., zákona č. 254/2017 Sb., zákona č. 293/2017 Sb., zákona č. 92/2018 Sb., zákona č. 174/2018 Sb., zákona č. 306/2018 Sb., zákona č. 32/2019 Sb., a zákona č. 80/2019 Sb., se mění takto:

1. V § 4 odst. 1 písm. x) na začátku první věty se slovo „příjem“ nahrazuje slovy „část příjmu do výše 20 000 000 Kč“.
2. V § 35ba odst. 1 písm. a) a b) se částka „24 840 Kč“ nahrazuje částkou „30 000 Kč“.

Čl. II Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2020.

Důvodová zpráva

I. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

První část návrhu upravuje dílčím způsobem § 4 odst. 1 zákona o dani z příjmů, který upravuje a taxativním způsobem vypočítává, který druh příjmů je osvobozen od daně z příjmů fyzických osob.

§ 4 odst. 1 písm. x) obsahuje specifický příjem z prodej cenných papírů nebo příjem připadající na podílové listy při zrušení podílového fondu. Tento příjem je dle platného právního stavu osvobozen od daně z příjmů bez limitu výše příjmu, pouze při splnění časového testu, přičemž je nutné dodržet, že jsou cenné papíry drženy po dobu minimálně tří let. Specifické postavení mají kmenové listy, při nichž je časový test pět let.

Česká republika, jako člen OECD a EU je zapojena do globálních a evropských snah v rámci boje proti daňovým únikům a snaží se zacelovat mezery v daňovém právu a posilovat administrativní spolupráci při správě daní. Daňové úniky a agresivní daňové plánování patří v této oblasti mezi celosvětově nejdůležitější výzvy dneška. Dle navrhovatelů je jimi podaný návrh kouskem do mozaiky tvořící tuto snahu.

Předkládaný návrh si klade za cíl zacelit potenciální mezeru, která by mohla být využívána pro vytváření daňově-optimalizačních schémat pro osoby, které jsou mezinárodní literaturou označovány za “high-net-worth-individuals” (HNWI) tedy osoby s velkým čistým (investičním) kapitálem.

Příjem generovaný skrze tato daňově-optimalizační schémata je pak od daně osvobozen a to bez omezení výše příjmu poplatníka za zdaňovací období. Navrhovatelé tuto možnou praxi považují za neudržitelnou a nespravedlivou a navrhují, aby možnost těchto daňově-optimalizačních schémat byla limitována, alespoň co do výše příjmu, který je osvobozen. Limit osvobození příjmů je analogicky obsažen i v předchozím písmenu, přičemž v této situaci není vyžadován časový test. (§ 4 odst. 1 písm. w)).

Navrhuje se, aby bylo osvobození příjmu zastropováno na 20 000 000 Kč za zdaňovací období na jednoho poplatníka. Navrhovateli zvolená částka není arbitrární, ale reflektuje uznávanou definici osob s velkým čistým kapitálem a to 1 mil. USD investičních aktiv, které jsou k dispozici.

Druhá část podaného návrhu dílčím způsobem upravuje § 35ba zákona o dani z příjmu, který upravuje oblast základních daňových slev.

Daňové slevy, včetně základní slevy na poplatníka jsou součástí daňového systému, konkrétně daně z příjmu fyzických osob (tedy jak zaměstnanců, tak OSVČ). Základní sleva je jednou z integrálních součástí výsledného efektivního daňového zatížení, kterému jednotliví poplatníci čelí, a v konečném důsledku spoluurčuje výši poplatníkem zaplacené daně a ovlivňuje mezní daňovou sazbu, které poplatník čelí. Základní sleva na poplatníka je definována zákonem č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ustanovením § 35ba odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Tuto slevu si může uplatnit každý poplatník daně z příjmů uvedený § 2 zákona č. 586/1992 Sb. Její aktuální výše činí 24 840 Kč ročně.

Navrhuje se navýšit základní slevu na poplatníka a slevu na manžela podle § 35ba zákona č. 586/1992 Sb., zákona o daních z příjmů ve znění pozdějších předpisů a to na 30 000 Kč ze současných 24 840 Kč, což znamená nárůst o 20,8 % a to z následujících důvodů.

V minulých letech došlo k dramatickému nárůstu průměrných mezd a v nedávné době došlo i k navýšení mzdy minimální a na částku 13 350 Kč měsíčně.¹

Skutečností, že základní sleva na poplatníka a sleva na manžela zůstává nezměněna (s výjimkou roku 2011, kdy byla dočasně snížena), zatímco vývoj ekonomiky se od roku 2008 nezastavil, dochází k přirozené změně vlivu této slevy v rámci výsledné vypočtené daně. Relativní význam základní slevy na poplatníka se v čase podstatným způsobem snížil, aniž by byla tato skutečnost poplatníkům jakkoli jinak kompenzována. Dochází tak postupně k faktickému zvyšování mezní daňové sazby, které poplatníci daně z příjmu FO čelí. A to dvěma kanály. (1) Relativní význam základní slevy klesá s růstem příjmů, s tím jak klesá její podíl na navyšujícím se základu daně poplatníka, čímž dochází ke zvýšení efektivní daňové sazby, jíž poplatník čelí. (2) Rostoucí inflace dále snižuje reálnou hodnotu nominálně nezměněné výše základní slevy. Nejen že tedy klesá relativní význam slevy s ohledem k rostoucím příjmům obyvatel a vyššímu základu daně, ale dochází i reálnému snižování samotné nominální výše základní slevy inflací.

Zatímco v prvním zdaňovacím období, kdy byla sleva v nominální výši 24 840 Kč užitá, dosahovala výše průměrné měsíční hrubé mzdy 22 592 Kč a základní sleva na poplatníka tak byla o 2 248 Kč vyšší než výše průměrné mzdy v ekonomice, v roce 2017, kdy průměrná výše hrubé měsíční mzdy činila 29 504 Kč, byla sleva o 4 664 Kč nižší. Hrubá měsíční mzda za těchto deset vzrostla o 30,6 %.

Inflace za dané období (2008-2017) platnosti aktuální výše základní slevy (s výjimkou roku 2011) pak kumulovaně dosáhla výše 20,9 %. Aby byl tento pokles reálné hodnoty slevy vyrovnán alespoň na úroveň cenové hladiny roku 2008, musela by výše základní slevy činit v roce 2017 přibližně 30 030 Kč (v cenách roku 2017).

Z těchto důvodů návrh navrhuje zvýšení základní slevy na 30 000 Kč. Zvýšení se navrhuje dle nejnižšího ze jmenovaných kritérií, kterým je inflace, jež vzrostla ze sledovaných relevantních ukazatelů za dané období nejméně, o 20,9 %. Mělo-li by dojít k návratu k původní relativní výši slevy vzhledem k průměrné hrubé mzdě v ekonomice, muselo by dojít k navýšení o 30,6 %, tedy na přibližně 32 440 Kč, což navrhovatelé považují za nerealistické i s ohledem na stav veřejných financí.

V otázce výše základní slevy a její výše se rovněž nabízí srovnání s ročním limitem 30 000 Kč pro příležitostné příjmy, které do této výše dle § 10 odst. 1 a), § 10 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů nepodléhají zdanění.

Základní sleva nedopadá na všechny poplatníky stejným způsobem. U poplatníků s nižšími příjmy a nižším daňovým základem je její význam logicky relativně vyšší. Proto postupné snižování jejího relativního významu i snižování její reálné hodnoty nejvíce zatěžuje skupiny daňových poplatníků daně z příjmu FO s nejnižšími příjmy. V současné době je rozhodným příjmem, který v případě neaplikace žádné další daňové slevy díky základní daňové slevě podléhá dani 0 % hrubý měsíční příjem přibližně ve výši 10 250 Kč. Tedy příjem o 1 950 Kč nižší než kolik činí aktuální výše minimální mzdy (12 200 Kč). V případě zvýšení základní slevy dle předloženého návrhu by se tímto rozhodným/limitním

¹ Usnesení vlády ČR ze dne 20. listopadu 2018 č. 764.

hrubým měsíčním příjmem stal příjem přibližně ve výši 12 390 Kč. Tedy příjem nad aktuální výši minimální mzdy, jejíž pobíratelé by po odečtení základní slevy na poplatníka, jak předkládá návrh, tak neplatili žádnou daň z příjmů.

Zvýšení základní slevy na poplatníka pocítí každý poplatník se zdanitelnými příjmy vyjma poplatníků, jejichž základ daně dosáhne méně než 24 840 Kč (ročně). Poplatníkům se základem daně od 24 840 Kč a zároveň nižším než 30 000 Kč se nepromítne zvýšení základní sazby v plné výši. Skupina poplatníků se základem daně dosahujícím 30 000 Kč a více pocítí zvýšení základní slevy na dani z příjmu FO v plné výši.

Pozitivním sociálním dopadem navrhovaného zvýšení základní slevy, jakkoli všem poplatníkům přináší potenciálně stejné nominální snížení daně a tím stejné nominální navýšení příjmů, je větší relativní význam, který bude mít promítnutí navýšení základní slevy do příjmů nízkopříjmových poplatníků.

Otázkou budoucí politické diskuse je, jakým způsobem by měla být valorizace (indexace) této a dalších slev napříště upravena. Zda do zákona o daních z příjmů nezabudovat automatický valorizační mechanismus, kde by se indexace odvíjela od oficiálně pozorované inflace. Či zda s ohledem k nízké inflaci volit cestu valorizace slev ad hoc politickým rozhodnutím jako v případě aktuálního návrhu.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Předkládaný návrh je v souladu s právem Evropské unie.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady:

Dle názoru předkladatelů bude mít první část návrhu pozitivní dopad do soustavy veřejných rozpočtů v řádu několika (2,0) miliard korun. Odhaduje se, že dojde ke zvýšení příjmů státního rozpočtu o 1,5 mld. CZK, zvýšení příjmů obecních rozpočtů o 180 mil. CZK a zvýšení příjmů krajských rozpočtů o 0,5 mld. CZK.

První část návrhu taktéž nese pozitivní sociální dopady vyplývající z efektu zvýšené solidarity nejbohatších.

Odhaduje se, že výše výpadku příjmů veřejných rozpočtů druhé části předkládaného návrhu bude cca 18,5 mld. Kč přičemž pokles inkasa daně z příjmů fyzických osob je odhadován na 21,9 mld. Kč a nárůst inkasa DPH z titulu vyšších disponibilních příjmů na 3,4 mld. Kč. Tento

dopad bude rozložen jak na státní rozpočet, tak i na rozpočty územních samosprávných celků, a to v poměru podle zákona o rozpočtovém určení daní. Přičemž do rozpočtu obcí je zásah odhadován na 0,8 mld. CZK, do rozpočtu krajů na 2,3 mld. CZK a do státního rozpočtu 15,4 mld. CZK

Pozitivní sociálním dopadem druhé části návrhu je snížení daňové zátěže u nízkopříjmových osob, zejména u pracovníků pobírajících minimální mzdy. Aplikací návrhu dojde ke zvýšení jejich příjmů, aniž by došlo ke zvýšení nákladů zaměstnavatelů, což nebude mít negativní dopad na zvýšení nezaměstnanosti této skupiny pracovníků, což je normální jev, který doprovází zvyšování minimální mzdy. Stejně tak bude relativní dopad zvýšení příjmů vyšší u osob s nižšími příjmy, jakkoli půjde o zvýšení příjmu všem poplatníkům daně z příjmu FO o nominálně stejnou částku.

Celkový efekt návrhu do soustavy veřejných rozpočtů je odhadován jako pokles příjmů o cca 16,5 mld. CZK.

Podobně je pak očekáván pozitivní dopad návrhu jako celku do sociální oblasti

Navržená úprava jako celek nemá dopad na životní prostředí.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů:

Předložený návrh nemá vliv na ochranu soukromí a osobních údajů.

Zhodnocení korupčních rizik:

V důsledku přijetí navrhovaných změn nedojde ke zvýšení korupčních rizik

Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu:

Předložený návrh nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu.

II. Zvláštní část

K bodu 1

Navrhuje se, aby osvobozený příjem z úplatného převodu cenného papíru nebo vyrovnání zrušených podílových fondů byl omezen limitem 20 000 000 Kč na poplatníka za zdaňovací období a to z důvodu snahy o zamezení daňově-optimalizačním schématům.

K bodu 2

Navrhuje se zvýšit základní slevu na poplatníka a slevu na manžela ze současných 24 840 Kč na 30 000 Kč.

Mikuláš Ferjenčík v.r.

Jan Lipavský v.r.

Ivan Bartoš v.r.

Dana Balcarová v.r.

Lukáš Bartoň v.r.

František Elfmark v.r.

Radek Holomčík v.r.

Martin Jiránek v.r.

Lukáš Kolářík v.r.

František Kopřiva v.r.

Lenka Kozlová v.r.

Tomáš Martínek v.r.

Jakub Michálek v.r.

Vojtěch Píkal v.r.

Ondřej Polanský v.r.

Jan Pošvář v.r.

Ondřej Profant v.r.

Petr Třešňák v.r.

Tomáš Vymazal v.r.