



# SPECIÁLNÍ ANALÝZA

EU Office | Duben 2016



## Zdanění v EU - struktura a efektivita výběru daní

Vít Macháček

EU Office

**ERSTE**   
Corporate Banking

## Úvod

Daně jsou téma, které do určité míry trápí každého z nás – ať už při rozmrzelém pohledu na výplatní pásku, při čtení zpráv o daňových únicích či při sledování zpráv o divokých daňových úpravách. Vedle tradiční debaty o optimální výši daní se v poslední době přidává také debata o procesní a technické organizaci výběru daní – má se danit spíše spotřeba či práce? Jak se vyhnout daňovým únikům? V tomto tématu se podíváme, jaké jsou rozdíly ve výběru daní napříč Evropskou unií – kde se na daních vybírá nejvíce, z jakých zdrojů i na některá měřítka efektivity výběru.

V Evropské unii obecně platí, že daně jsou vyšší ve starých členských státech než v těch nových. Výběr daní v Evropské unii je velmi heterogenní – zatímco některé státy výrazně spoléhají na zdanění firem (Francie), jiné se snaží danit spíše práci jednotlivců (skandinávské státy). V některých daňových systémech upřednostňují zdanění spotřeby (Maďarsko) a například Česká republika se výrazným způsobem spoléhá na sociální příspěvky, které odděleně financují konkrétní potřeby – zdravotnictví či sociální dávky.

V rámci Evropské unie se daňové systémy neliší pouze odlišnými sazbami – výrazně se také odlišuje jejich efektivita. Zatímco například v Maďarsku daňová správa spotřebuje 0,4 % HDP, ve Španělsku na totéž putuje pouze čtvrtina – 0,1 % HDP. Výrazně se liší také úspěšnost výběrčích – zatímco Slováci stojí výběr 100 EUR přibližně 1,4 EUR, Poláci za 100 zlotých vybraných na daních zaplatí pouze 0,16 zlotých. Úspěšnost výběru daní se liší nejen v rámci toho, kolik se podaří vybrat, ale také kolik daní se vybrat nepodaří – zatímco Finové jsou ve výběru DPH poměrně úspěšní a podaří se jim vybrat 95 % svého potenciálu, naopak v Rumunsku je úspěšnost znatelně nižší – na DPH se nepodaří vybrat 40 % toho, co by se podle hypotetických modelů a dat o spotřebě vybrat mělo.

## Teorie aneb typy zdanění a definice

Daně jsou zásadním instrumentem financování veřejných služeb a díky tomu se jich v průběhu staletí vyvinulo více či méně sofistikovaných podob. Tím nejstarším způsobem je zdanění přímé - zdaněn je přímo subjekt, na který účinek zdanění dopadá. Typickým příkladem je daň z příjmů – zdaněn je příjem jednotlivce, který je většinou také povinen daň zaplatit. Přímé daně se dále dělí na daň z příjmů – tedy vztahující se na příjem fyzických či právnických osob (pro tyto se mezi ekonomy také vžil označení daň z práce) a na daně majetkové – daň z nemovitosti či silniční daň.

Vedle klasického zdanění se zejména sociální a zdravotní politika často financuje skrze povinné pojištění, které je vedeno na účtech oddělených od klasického státního rozpočtu. Díky oddělení účtů od státních peněz jsou prostředky pro sociální a zdravotní politiku stabilizovány a je zajištěno, že nebudou použity na jiné účely, než za kterými byly vybrány. V některých případech se příspěvky na sociální politiku řadí mezi přímé daně, ale v našem textu budou odděleny.

Kvůli zjednodušení výběru se v průběhu času vyvinul také paralelní systém tzv. nepřímých daní – ve kterých je za zaplacení daně zodpovědný někdo jiný, než subjekt, který je daní podroben a na něhož účinky daně dopadají. Nejznámějším příkladem je daň z přidané hodnoty, ale používají se také spotřební daně z cigaret, alkoholických nápojů či z pohonných hmot. Za zaplacení této daně je zodpovědný ten, kdo zboží prodává, nikoliv ten kdo ho spotřebovává a kdo daň v konečném důsledku platí. Nepřímému zdanění se také říká daň ze spotřeby.

## Výběr daní v EU

Není žádnou novinkou, že u zemí tzv. „staré Evropy“ jsou daně zpravidla vyšší než v nových členských státech. Nejhrubším ukazatelem výše zdanění je poměr vybraných daní vůči místnímu HDP – tento indikátor ukazuje velikost státního rozpočtu a rozsah daňové soustavy.

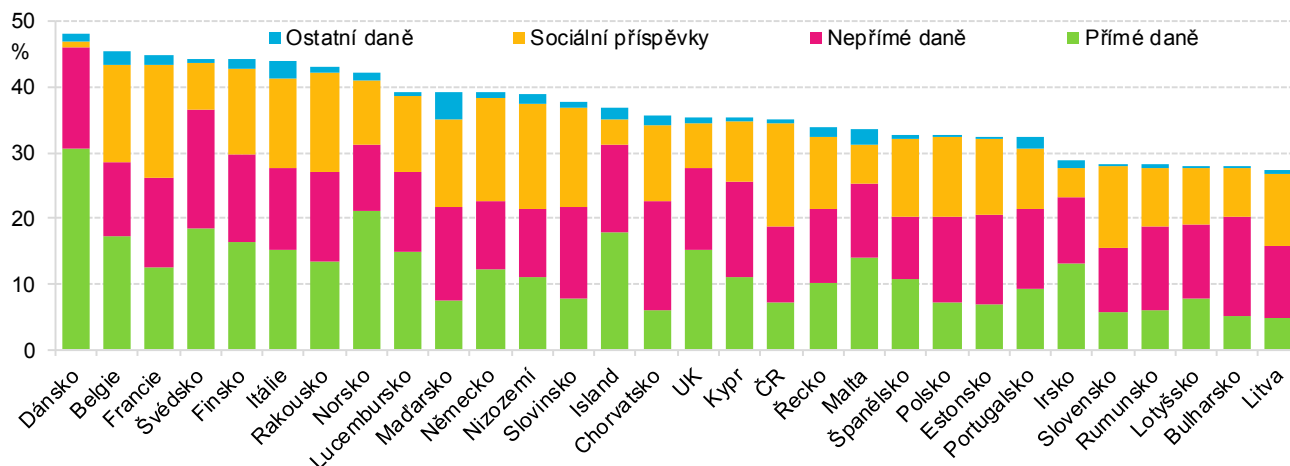
Nejvyšší část HDP putuje v podobě zdanění do státního rozpočtu v Dánsku, v Belgii a ve Francii, kde je na daních vybráno 45 % HDP. Naopak nejnižší míra zdanění je na druhém konci Evropy – v Litvě, v Bulharsku, v Rumunsku a na Slovensku se do státního rozpočtu daňovým výběrem dostane méně než 30 % HDP.

Výjimkou potvrzující pravidlo je Irsko, které na daních vybere méně než 30 % tamějšího HDP i přesto, že se jedná o nejzápadnější zemi v EU a vstoupilo do ní společně s Velkou Británií již v roce 1973.

Někteří ekonomové tvrdí, že zdaňování spotřeby je prospěšnější než danění práce – zdanění pomocí DPH či spotřební daně má nižší dopad na motivaci k práci a trh práce obecně a navíc je spotřeba makroekonomicky stabilnější – stát může lépe předvídat, kolik za rok vybere daní. Třetina z celkového daňového výběru v EU připadá na nepřímé daně.

V rámci EU se ale struktura zdanění pochopitelně mění – zatímco v Maďarsku se díky vysoké základní sazbě DPH (27 %) vybere na nepřímých daních téměř polovina ze všech daní, v Německu či v Belgii se vybere méně než 30 % daňového výběru. V průměru nepřímé daně představují přibližně 15 % HDP členských států.

### Struktura zdanění v EU vůči HDP



Zdroj: Evropská komise

Podíl DPH na celkovém výběru nepřímých daní se pohybuje mezi jednou polovinou a dvěma třetinami, ten zbytek se obvykle dělí mezi nejrůznější druhy spotřebních daní a importních cel.

Podíl přímých daní na celkovém výběru se v rámci EU liší poměrně značně a dělicí osa je také do značné míry určená bývalou železnou oponou. Zatímco v nových členských státech vytváří přímé daně okolo 20 % daňových příjmů, například ve Skandinávských zemích tímto způsobem vybírají více než 50 %. S interpretací je ale potřeba být opatrný - zatímco ve Skandinávských zemích je z daní financována i většina sociálních výdajů, v případě některých zemí (i například České republiky) jsou tyto výdaje hrazeny z účtů mimo daňovou soustavu. Průměrně se v EU na přímých daních vybírá až třetina daňového výběru, který činí přibližně 13 % Evropského HDP.

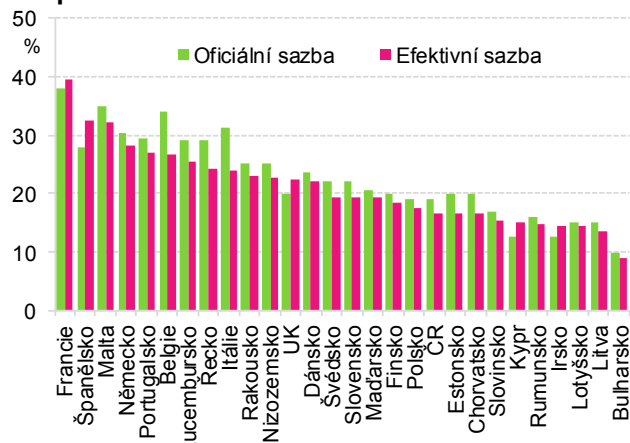
Přímo může stát danit jak fyzické, tak právnické osoby a systém vybírání daní je v každé zemi unikátní – existují jiná pravidla, jiné daňové výjimky, progrese atp. Mezinárodní srovnání „výše daní“, kterou subjekty vlastně platí je proto poměrně složité. Evropská komise ale přesto některá uvádí.

Rozdělení příjmů z přímých daní se v rámci EU značně liší – některé státy daní spíše fyzické osoby, v jiných spoléhají na zdanění korporací. Většina států spoléhá nejvíce na zdanění fyzických osob – 21 členských států dostává více než 60 % z přímých daní zdaněním fyzických osob. Například ve skandinávských zemích je to až 80 %. Skandinávské státy v zájmu udržení konkurenceschopnosti raději zdaňují výrazně více příjmy fyzických než právnických osob.

Poněkud jiný vzhled se nabízí, pokud se na výši daní podíváme ze strany plátců. Nejvíce jsou zdaněny korporátní příjmy ve Francii – firmy ze svých zisků odvedou v průměru 40 % státu. Také ve Španělsku a na Maltě firmy zaplatí na daních více než 30 % ze všech svých příjmů. Naopak nové členské státy se firmám podbíjí a sazby korporátní daně příjmů drží nízko – například v Bulharsku firmy platí pouze 10 % ze svých příjmů. Na daních reálně vybírají okolo 15 %.

Někoho může překvapit, že poměrně nízké korporátní zdanění je i ve Skandinávských zemích – ve Finsku firmy odvádí 18 % svých příjmů na daních, ve Švédsku 19 % a v Dánsku 22 % svých příjmů na daních. Skandinávský model si uvědomuje, že firmy je třeba motivovat k placení daní a svůj bohatý sociální stát financuje z jiných forem daní.

### Korporátní daně v EU



Zdroj: Evropská komise

Efektivní daňová sazba je měřítkem korporátní sazby daně příjmů. Vychází z místních parametrů daňového systému a ukazuje, kolik právnické osoby skutečně zaplatí na daních ze svých reálných příjmů. Ve svém důsledku se efektivní sazba může výrazně lišit od té nominální – v některých případech až o 8 procentních bodů.

Dále se na přímé daně můžeme podívat z pohledu fyzických osob. Ve svých statistikách Evropská komise porovnává mimo jiné výši daní bezdětných jednotlivců s průměrnou mzdou. Vzhledem k existujícím progresím v celém systému je třeba tyto data interpretovat velmi opatrně – u jiných příjmových kategorií můžou být odvedené daně výrazně odlišné. Také je nutno podotknout, že do odvedených daní se počítají odvody na sociální a zdravotní pojištění.

Také u daní z příjmu fyzických osob platí, že v tzv. staré Evropě jsou daňové sazby vyšší než v nových členských státech. Odvody na daních z příjmů jsou nejvyšší v Belgii, Rakousku, Německu, Francii a Itálii. Naopak poměrně nízké daně jsou uvalovány v anglosaské části EU – v Irsku, Spojeném království, ale i na Maltě jsou daňové sazby poloviční vůči Belgii.

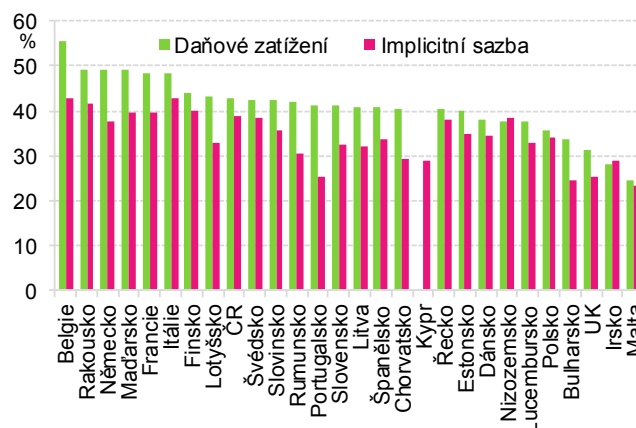
Implicitní sazba je počítána z makroekonomického pohledu – místo pohledu na daňové odvody u jednotlivců řeší agregátní veličiny – kolik se z celkových mezd zaměstnancům odvede na daních a sociálním pojištění? I přesto, že existují určité rozdíly, celkově rozložení daňové zátěže přibližně odpovídá výši individuálních odvodů. Nejvyšší implicitní sazba je v Belgii a Itálii, v těsném závěsu s Rakouskem a Finskem. Naopak nejnižší je zdanění v anglosaských zemích a v Bulharsku.

Podstatnou částí odvedených daní jsou odvody na sociální a zdravotní pojištění. Přístup k tomuto instrumentu se značně liší v rámci celé Evropy a nízké odvody na pojištění určitě neznamenají, že by v těchto zemích musely nutně být nízké sociální výdaje – tyto spíše nejsou financovány skrze povinné odvody na pojištění.

Rozložení zodpovědnosti za placení pojištění se značně liší – zatímco v Estonsku platí více než 90 % příspěvků zaměstnavatel, ve Slovinsku připadá polovina všech příspěvků na zaměstnance. Společně prakticky pro všechny země je nízký podíl živnostníků na zaplaceném pojištění – v těch nejvýznamnějších se pohybuje okolo 20 %, ale výjimkou není ani podíl menší než 10 %.

Nejvyšší podíl sociálních příspěvků na celkovém zdanění je v České republice a na Slovensku – sociální příspěvky tak tvoří 45 % z daňového výběru. V dalších 15 zemích tvoří příspěvky na sociální a zdravotní pojištění více než 30 % z celkově vybraných daní. Naopak velmi nízké odvody jsou v Dánsku a Švédsku, kde jsou sociální výdaje financovány spíše z daní, ale také v Irsku, na Maltě a ve Velké Británii. Ve všech těchto zemích tvoří příspěvky na sociální zabezpečení méně než pětinu daňových příjmů.

### Zdanění fyzických osob



Zdroj: Evropská komise; Daňové zatížení udává průměrné zdanění bezdětného jedince s průměrnou mzdou; Implicitní sazba podíl odvodů na daních a sociálních příspěvcích vůči celkovým mzdám; Daňové zatížení Kypru není k dispozici

## Efektivita výběru daní

Výběr daní nicméně není samozřejmý a jako jakákoliv jiná činnost si vyžádá určité náklady – provoz finančních úřadů, efektivní kontrola a vymáhání stojí nemálo prostředků. Nejvíce nákladů si daňová správa vyžádá v Maďarsku, kde dostává téměř 0,5 % HDP. V některých zemích jako například ve Španělsku, Lotyšsku či v Estonsku jsou náklady výběru daně nízké – vyžádají si pouze něco málo přes 0,1 % HDP.

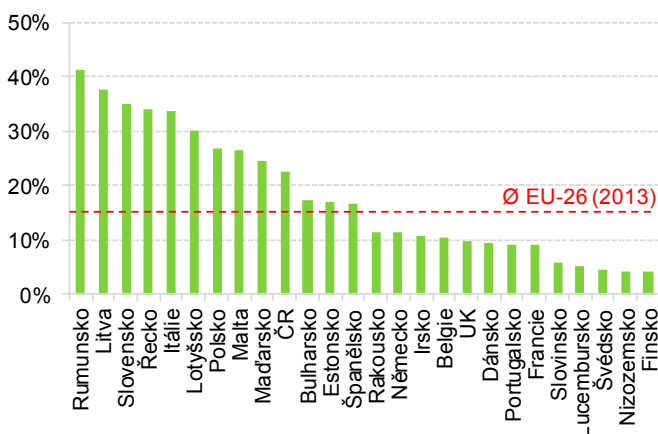
Porovnání rozpočtu daňové správy s HDP ale je velmi hrubým ukazatelem, který ignoruje náplň práce pracovníků daňové správy – v některých zemích existují složitější daňové systémy, v jiných zase neexistují určité druhy daní. Lepším ukazatelem (byť stále ještě nedokonalým) efektivity relativní náklad na výběr daně – tedy kolik jednotek místní měny je vynaloženo na výběr 100 jednotek daní. I s tímto ukazatelem je ale zapotřebí zacházet opatrně – struktura daňové správy zdaleka není jediným faktorem ovlivňujícím výběr daní. Jinými slovy – i když zůstane daňová správa stejná, může v různých letech například kvůli změnám makroekonomickým podmínkám vybrat výrazně odlišné množství prostředků.

Podle tohoto údaje jsou nejméně efektivními daňovými správami Slovensko, Česká republika a Německo. Vybrat sto jednotek daní zde stojí více než 1,3 jednotky. Velmi špatná pozice nově přistoupivších zemí je potvrzována také na dalších místech – poměrně nákladný výběr daní také v Bulharsku, Rumunsko či v Maďarsku. Pohled na opačný konec žebříčku nicméně chystá překvapení – např. Estonsko má náklady na výběr daní naopak velice nízké.

Oba dva předchozí indikátory ale měly ještě jeden společný metodologický problém – úspěšně měří, kolik daní se vybralo, ale úplně ignorují, kolik daní se vybrat nepodařilo.

I přesto, že tento ukazatel působí hodně hypoteticky, u některých typů daní lze očekávané příjmy odhadnout – při znalostech dat o spotřebě je například možné poměrně úspěšně odhadnout, kolik by se mělo vybrat na dani z přidané hodnoty – podíl skutečně vybraných daní na tomto potenciálním výběru se nazývá výpadek z příjmů DPH. Tento ukazatel ukazuje dramatické rozdíly ve výběru DPH – zatímco v Rumunsku, v Litvě či na Slovensku se někde „po cestě“ ztratí až 40 % potenciálních státních příjmů z DPH, v polovině zemí EU (a nutno podotknout, že zejména těch starších členů) se ztrácí méně než 15 % příjmů. Ve zefektivnění výběru daní proto existují zejména pro nové členské státy velké příležitosti.

Výpadek z příjmu DPH (2013)



Zdroj: Evropská komise, CPB/Center for Social & Economic Research 2015

## Výběr daní v České republice

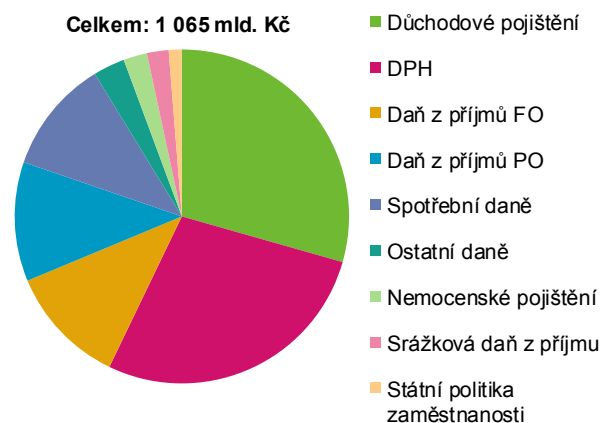
Podle dat Evropské komise se v České republice do státního rozpočtu v podobě daní dostane přibližně 35 % HDP – tedy srovnatelné množství jako například v Řecku, Velké Británii či v Chorvatsku. Ve srovnání s ostatními novými členskými státy jsou daně poměrně vysoké – vyšší jsou pouze v Maďarsku (39 % HDP) a ve Slovinsku (37 % HDP). Například v Bulharsku se celkově vybere pouze 28 % tamějšího HDP. Z celkových příjmů připadá přibližně 67 % na příjmy daňového typu. Z toho dvě pětiny připadají na příjmy z DPH, čímž se podle údajů Evropské komise řadíme k evropskému mainstreamu. Čtvrtinu rozpočtu česká finanční správa vybírá v podobě daní z příjmu – shodně po 12 % ze svých příjmů vybírá od právnických i fyzických osob. Další 2 % ze svých příjmů vláda získává ve formě srážkové daně.

Státní rozpočet ČR se velmi spoléhá na nedaňové příjmy

– sociální pojištění představuje 33 % z celkových příjmů a podle údajů Evropské komise se společně se Slovenskem řadíme mezi země, kde je podíl sociálních výdajů na celkovém zdanění nejvyšší. Přibližně dvě třetiny sociálních výdajů v České republice je placeno zaměstnavateli, na zaměstnance připadá pouze pětina. Živnostníci se na celkových sociálních odvodech podílí 16 %. Zdaleka největší část sociálních transferů tvoří důchody – celkových 350 miliard korun tvoří téměř 90 % všech sociálních příspěvků. Na zdravotní pojištění pak připadá 27 miliard a na státní politiku zaměstnanosti 15 miliard korun.

Efektivita výběru daní v ČR je v současnosti předmětem politických debat a data OECD ukazují, že zde skutečně existuje prostor ke zlepšení. V porovnání s HDP česká finanční správa není příliš velká – pohybuje se přibližně v polovině členských států Evropské unie. Finanční prostředky věnovány na výběr daní ale nejsou příliš efektivně utraceny – výběr 100 korun stojí finanční správu 1,3 koruny, čímž se řadí na třetí místo v EU vedle Slovenska a Německa. Také na hojně diskutovaném DPH je na čem zapracovat - v ČR se nepodařilo vybrat až 22,4 % z celkové potenciální výše výběru.

Struktura daňových příjmů v ČR (v %, 2015)



Zdroj: MF ČR, MPSV

## Závěr

Daňová politika je klíčovou součástí politiky ekonomické - do značné míry ovlivňuje trh práce, ale také úspěšnost země v mezinárodním obchodě. Proto je důležité se zabývat nejen tím, jak vysoké daně jsou, ale také tím jak vybírat daně tak, aby co nejméně škodily. Příklad Skandinávských zemí ukazuje, že vysoké daně nemusí představovat překážky ekonomickému rozvoji, pokud je systém nastaven tak, aby co nejméně škodil ekonomice.

V rámci Evropské unie je také vidět role institucionálního prostředí v efektivitě výběru daní - v zemích, kde je systém dobře nastaven se daně vybírají mnohem efektivněji než v jiných. Mnohé překvapí, že úspěšnost ve výběru daní příliš nesouvisí s mírou zdanění. Vybírat daně je prostě třeba „umět“ a ČR se má co učit a zlepšovat.

**EU OFFICE / KNOWLEDGE CENTRE - Česká spořitelna, a.s.**

Budějovická 1518/13a, 140 00 Praha 4

tel.: +420 956 718 012

e-mail: [eu\\_office@csas.cz](mailto:eu_office@csas.cz)<http://www.csas.cz/eu>**Tomáš Kozelský – manažer**e-mail: [tkozelsky@csas.cz](mailto:tkozelsky@csas.cz)

tel.: +420 956 718 013

**Jan Jedlička**e-mail: [jjedlicka@csas.cz](mailto:jjedlicka@csas.cz)

tel.: +420 956 718 014

**Tereza Hrtusová**e-mail: [thrtusova@csas.cz](mailto:thrtusova@csas.cz)

tel.: +420 956 718 012

**Max Wandler**e-mail: [mwandler@csas.cz](mailto:mwandler@csas.cz)

tel.: +420 956 714 291

**Radek Novák**e-mail: [radeknovak@csas.cz](mailto:radeknovak@csas.cz)

tel.: +420 956 718 015