

Sociální zabezpečení je klíčem k české daňové reformě

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Hlavním českým daňovým kanálem jsou příspěvky na sociální zabezpečení, ač to není odůvodněné. Vláda si předsevzala, že zreformuje tyto příspěvky a související daně z příjmů. Dva reformní pokusy ministerstva financí narazily na resortní a soukromé zájmy. Největším nepřítelem efektivní české daňové reformy je politický marketing, odtržený od ekonomie daní. Marketérům je nutno vysvětlit, že zásadní reforma příspěvků na sociální zabezpečení a daní z příjmů přinese nejen eliminaci řady daňových distorzí, ale i výrazné zjednodušení těchto veřejných příjmů a obsáhlé úspory nákladů na výběr daní a administrativní zátěže podniků. Racionalita příspěvků na sociální zabezpečení je podmíněna sociálním modelem uplatňovaným v daném odvětví sociálního zabezpečení. Nejvýraznější spory jsou o financování české veřejné zdravotní péče, kde zatím převažují resortní a skupinové zájmy vyvěrající z existence sedmi zdravotních pojišťoven. Potlačení těchto zájmů je předpokladem podstatné racionalizace zdravotního pojistného a jeho začlenění do integrovaných příspěvků na sociální zabezpečení a do jednoho inkasního místa. Snazší bude reforma sociálního úrazového připojištění, které je „dočasně“ spravováno (na účet státního rozpočtu) dvěma soukromými pojišťovnami. Z podstaty českého sociálního zabezpečení vyplývá potřeba začlenění zaměstnaneckého pojistného do daně z osobních příjmů a odstranění dvojího zdanění dividend v rámci reformy korporátní daně z příjmů.

Klíčová slova: příspěvky na sociální zabezpečení, daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, zdravotní pojištění, daňová reforma

Abstract

Social security contributions are the main Czech tax channel, without good reason. The Czech government made a resolution to reform these contributions and the income taxes. Two reform attempts of the Ministry of Finance met with resistance of the departmental and private interests. The biggest opponent of an efficient Czech tax reform is the political marketing, separated from tax economics. We have to explain to the marketers that a radical reform of the social security contributions and income taxes brings not only the elimination of more tax distortions but also a considerable simplification of these public revenues and extensive savings of tax collection costs and corporate administrative burden of complying with taxes. The rationality of the social security contributions is contingent on the welfare regime used in the respective social protection branch. There are major controversies over the public health care financing where departmental and group interests have prevailed due to existence of seven health insurance funds. The suppression of these interests is a precondition for a major rationalization of the health insurance premiums and its integration into common social security contributions and single tax collection point. The reform of the supplementary social accident insurance administered "temporarily" by two private insurance companies (at the expense of the state) seems to be simpler. From the nature of the Czech social protection follows the need for the integration of employee contributions into the personal income tax and the elimination of double taxation of dividends within the corporate income tax reform.

Keywords: social security contributions, personal income tax, corporate income tax, health insurance, tax reform

Úvod

Česká vláda ve svém programovém prohlášení schváleném 28. června 2018 uvádí, že prosadí „návrh nové koncepční zákonné úpravy daní z příjmů, která nově upraví zdaňování a systém pojistných odvodů z těchto příjmů s cílem zjednodušit daně a eliminovat daňové distorze. Proces rekodifikace příjmových daní zakončíme přípravou integrovaného systému správy daní a pojistných odvodů, který umožní placení těchto zákonných povinností na jednom místě“ (Babiš a kol., 2018b). Cílem tohoto příspěvku je vypracování koncepce daňové reformy tohoto druhu. Vyjdeme přitom ze srovnání českého daňového mixu s typickými mixy v zemích OECD a EU a analyzovat budeme i stávající doporučení OECD a EU.

Daňové mixy prodělaly v posledním století výrazné strukturální změny. Nejdříve se „královnou daní“ stala daň z příjmů,

v tom především daň z osobních příjmů, což si lze spojit se zásadou platební schopnosti. V další vlně vzniká všeobecné zdanění spotřeby, zprvu v podobě („dočasně“) obrátové daně a poté téměř výlučně ve formě daně z přidané hodnoty, mnohdy pojímané jako nepřímé zdanění příjmů obyvatelstva. „Teorie optimálního zdanění“ na bázi teorie užitku podpořila neoliberální tendence, směřující k nahrazení zdanění osobních i korporátních příjmů zdaněním spotřeby, resp. daní z přidané hodnoty. Pokud se při analýze proměn daňových mixů pojednává o zdanění spotřeby jako celku (tj. včetně akcizů a cel), tak vychází, že zdanění spotřeby vystřídalo na první pozici zdanění osobních příjmů. „Tyto změny politiky jsou významné, vezmeme-li v úvahu, že daně na bázi spotřeby zvyšují příjmy s menšími ekonomickými škodami a distorzními efekty než daně z příjmů“ (Asen a Bunn, 2019). Na druhou pozici mezi tyto dvě „nosné“ daně

jsou zařazeny příspěvky na sociální zabezpečení; OECD je považuje za daně. Ostatní daně jsou co do podílu na veřejných příjmech druhořadé a my se jim zde nebudeme podrobně věnovat.

Povinné příspěvky na sociální zabezpečení nejsou „pravou“ daní, toho si jsou vědomi i experti OECD. Aby se jim příspěvky na sociální zabezpečení „vešly“ do „daní“, tak museli upravit definici daně; ta zní: „Daň je povinná platba ve prospěch veřejné vlády, přičemž dávka poskytovaná vládou poplatníkům není nezbytně v proporcii k jejich platbě“ (OECD, 1996). Soudím, že ani do této definice daně se „nevejde“ sociální pojištění, jak je poskytováno a financováno v „klasických“ zemích s tímto pojištěním, jako jsou např. Německo či Rakousko. Pojistné klasického sociálního pojištění není platbou ve prospěch vlády, je příjmem nestátních fondů sociálního pojištění příslušné sociální skupiny. Pojistné sociálního pojištění je postaveno

na zásadě skupinové ekvivalence a nelze tedy říct, že modelově není v proporcí dávka a odpovídající pojistné. Není náhodou, že v těchto zemích pojistné sociálního pojištění (včetně nemocenského pojištění, jehož věcnou dávkou je zdravotní péče) není oficiálně považováno za daň, což se tam promítá i do statistik. V oficiálním německém daňovém mixu převažuje zdanění příjmů (49,8 %), v tom je daň z osobních příjmů s 37,7 % z celkových daňových výnosů; na 2. místě je daň z přidané hodnoty (31,2 %). Pokud se do tohoto mixu přidá pojistné sociálního pojištění, tak se rázem stane hlavní složkou s podílem 38 % a podíl daně z osobních příjmů se sníží na 23,3 % (RWI, 2017).

„Nedaňová“ podstata pojistného nevyplývá z dotace např. sociálního důchodového pojištění, pokud se do tohoto pojištění promítají i nástroje rodinné politiky (zejména náhradní doba pojištění za péči o dítě). Např. touto cestou je tak propojeno pojistné sociálního pojištění a „obecné“ daně. Obdobně je tomu i se vztahem např. k příspěvkům zaměstnanců na soukromé/sociální zabezpečení, které se kupř. povinně (či kvazipovinně) platí soukromým zdravotním pojišťovnám či soukromým penzijním společnostem. Ani zde nejde jistě o daně, ale má smysl tyto příspěvky vzít v úvahu např. při srovnávání celkového zatížení mezd. Účel by zde měl „světit prostředky“. Údaje OECD o „daňovém klínu“ (vyjadřuje relativní daňové zatížení a zatížení příspěvky na sociální zabezpečení ve vztahu k nákladům práce) a širěji pojatému „klínu povinných plateb“ za USA např. neobsahují příspěvky na povinné zdravotní pojištění a příspěvky na zaměstnanecké penze, které zabezpečují nadpoloviční většinu amerických zaměstnanců. S ohledem na nesrovnalosti tohoto druhu se lze důvodně domnívat, že v případě začlenění všech pří-

spěvků na sociální zabezpečení do daňového (a pojistného) mixu ve všech zemích OECD se tyto příspěvky dostanou – v průměru – na první místo, před zdanění spotřeby i před zdanění příjmů.

Příspěvky na sociální zabezpečení

Česká daňová struktura se – podle metodiky OECD – výrazně liší od průměru zemí OECD u tří rozpočtových příjmů: máme velmi nízké zdanění osobních příjmů a zdanění majetku, a naopak máme vysoký podíl příspěvků na sociální zabezpečení – viz obrázek 1.

České příspěvky na sociální zabezpečení mají od první poloviny 90. let trojí základní podobu:

- Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti s celkovou dnešní sazbou 31,3 % z hrubé mzdy, který sestává ze tří složek:
 - Pojistné na důchodové pojištění s celkovou sazbou 28 %, z toho zaměstnavatel platí 21,5 % a zaměstnanec 6,5 %. OSVČ platí pojistné se sazbou 28 % z volitelného vyměřovacího základu, nejméně však z jedné čtvrtiny průměrné mzdy.
 - Pojistné na nemocenské pojištění, které platí zaměstnavatel: 2,1 % (OSVČ dobrovolně).
 - Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, který uhrazuje zaměstnavatel a OSVČ: 1,2 % (vyměřovací základ OSVČ je shodný s volitelným základem u pojistného na důchodové pojištění).
- Pojistné na všeobecné zdravotní pojištění se sazbou 13,5 % (zaměstnavatel 9 %, zaměstnanec 4,5 %), které také platí stát za tzv. státní pojištěnce (vyměřovacím základem je v roce 2020 politicky svévolně určená částka 7903 Kč): pojistné z této částky je 1067 Kč měsíčně.

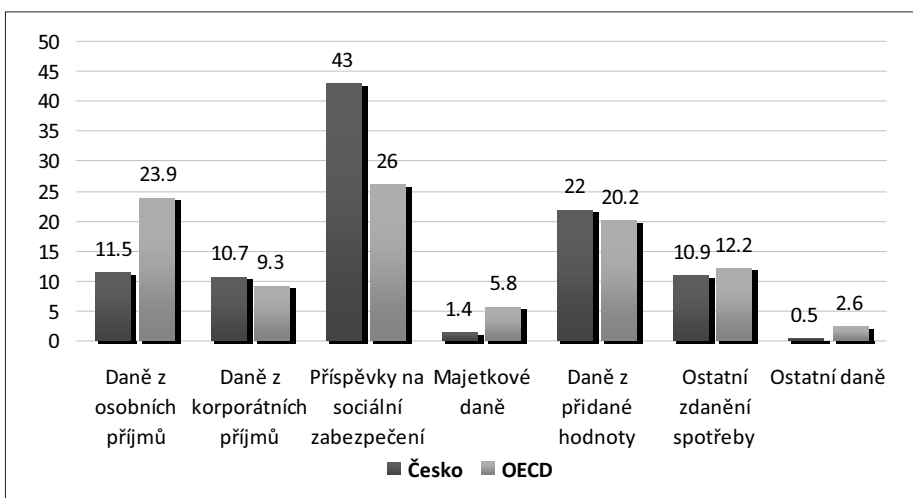
OSVČ hradí pojistné s toutéž sazbou, leč z poloviny zisku (přebytku příjmů nad výdaji), přičemž pro živnostníky na plný úvazek („hlavní činnost“) je stanovena i minimální výše zdravotního pojistného na úrovni poloviny průměrné mzdy zaměstnance, což letos představuje 2352 Kč měsíčně. „Osoby bez zdanitelných příjmů“, které stát nezařadil mezi státní pojištěnce, platí paušální pojistné ve výši 13,5 % z minimální mzdy (letos 1971 Kč měsíčně).

- Pojistné zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání: již historický sazebník pojistného (od roku 1993) obsahuje 7 sazeb: 2,8 ‰, 4,2 ‰, 5,6 ‰, 7 ‰, 8,4 ‰, 10,5 ‰ a 50,4 ‰. Pojistné za toto „soukromé“ pojištění platí zaměstnavatel.

Již samotný stručný přehled pojistného naznačuje, že české příspěvky na sociální zabezpečení nemají ucelenou koncepci: konstrukce pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti budí dojem pojistného systému, se specifiky pro OSVČ (dobrovolné nemocenské pojištění a volitelný rozsah důchodového pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti). Pojistné na zdravotní pojištění má naproti tomu již na první pohled tvar nespravedlivé zdravotní daně. Uvedené zákonné odpovědnostní pojistné by se zase nejlépe hodilo do povinného soukromého pojištění. Optimální by přitom bylo, kdyby celý český systém sociálního zabezpečení vycházel z jednoho sociálního modelu (welfare regime). Pro poradenství OECD a EU je v tomto ohledu charakteristické, že se samotnou koncepcí českého sociálního zabezpečení vůbec nezabývají – jen na základě daňové struktury (daňového mixu) usuzují, že se příspěvky na sociální zabezpečení mají snížit. Je to jednoduchým odrazem skutečnosti, že pojistné zařadili mezi daně – a předpokládají, že mohou (celkovou) sazbou příspěvků na sociální zabezpečení manipulovat podle všeobecných úvah tzv. teorie optimálního zdanění. My zde ale považujeme za nezbytné nejprve analyzovat oprávněnost samotné existence příspěvků na jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení.

Pokud jde o zdravotní pojistné, tak umíme vysvětlit, jak vzniklo: při daňové reformě 1993 svou roli sehrál nejen historický model nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahy o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi neziskovými zdravotními pojišťovnami. Již s předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven. Za sebou máme jak pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru,

Obrázek 1: Český daňový mix (struktura v %) ve srovnání s průměrem zemí OECD v roce 2017



Zdroj: OECD (2019a)

který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“), tak i snahy o zavedení zdravotního spojení podle singapurského vzoru. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnamí byla zásadní změna státní politiky, která vyústila v zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. „Česko má systém veřejného zdravotního pojištění s významnou regulační funkcí Ministerstva zdravotnictví. Sedm kvaziveřejných zdravotních pojišťoven nakupuje péči a s poskytovateli zdravotních služeb každoročně sjednává její ceny a objemy. Obyvatelstvo má k dispozici široký rozsah hrazených zdravotních služeb a má přístup k velkému počtu nemocnic, z nichž většinu vlastní stát (27 %) nebo kraje a obce (45 %). Zdravotní pojišťovny mohou svým pojištěncům nabízet doplňkové služby v oblasti prevence (např. vitamíny či dobrovolná očkování). U největší zdravotní pojišťovny (VZP) bylo v roce 2017 pojištěno 56 % Čechů“ (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2019).

„Český zdravotní systém poskytuje prakticky všeobecné pokrytí, přičemž stát hradí pojistné za téměř 60 % celé populace (takzvaní „státní pojištěnci“). Tato skupina je z velké části ekonomicky neaktivní a zahrnuje děti, studenty, rodiče na rodičovské dovolené, důchodce, nezaměstnané, vězně a žadatele o azyl. Příspěvky, které takto hradí stát, jsou financovány prostřednictvím všeobecných daní, avšak tvoří pouze čtvrtinu všech příjmů veřejného zdravotního pojištění“ (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2017). K ocitovanému textu dodáme ještě nadpis, se kterým již nelze souhlasit: „Stát hradí pojistné za ekonomicky neaktivní jedince v zájmu zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče.“ *Proč stát takzvaně hradí pojistné za ekonomicky neaktivní jedince, když může hradit „pojistné“ za všechny – z obecných daní? Když už nic jiného, tak by stát měl vybírat „pojistné“ od zaměstnavatelů (a samostatně výdělečně činných osob) a zdravotním pojišťovnam platit to, co dnes dostávají z tzv. stoprocentního přerozdělování zdravotního pojistného. Systémové, odborné řešení je v tomto ohledu velmi prosté, naráží ovšem na zájmy byrokratů – odpůrců jednoho inkasního místa.*

Vloni ministerstvo financí navrhlo (v meziresortní pracovní skupině) platby státu za státní pojištěnce nahradit zvýšením pojistného zaměstnanců o 3,7 % z hrubé mzdy – na úkor daně z příjmů ze závislé činnosti, kde by zůstala sazba daně 15 %, nově ale z hrubé mzdy (takto se mělo současně zrušit zdanění superhrubé mzdy), zaměstnanci by přitom „vydělali“

1,4 % z hrubé mzdy. Zabily by se tím „dvě mouchy jednou ranou“: sazba daně z příjmu by se nikomu nezvýšila (to bylo kameňem úrazu při předchozím návrhu ministeryně financí Schillerové) a současně by „české anomálie v podobě plateb za státní pojištěnce a superhrubé mzdy zmizely. Zprůhlednilo by se financování zdravotnictví, ulevilo se zaměstnancům a drtivě většině živnostníků. Bohužel dříve, než se záměr prodiskutoval na expertní meziresortní úrovni, staly se některé jeho části předmětem místy dost absurdní politické přestřelky. Takže než jsme jej stačili řádně představit, už se některé jeho části staly politicky nechtěnými. To je realita“, uvedla Schillerová (Vavroň a Holý, 2019). Strhla se velká mediální bouře, kterou resortní Zdravotnický deník charakterizoval takto: „Nebývale jednotnou frontu odporu, která sahá od pravice až po levici, od odborářů až po zaměstnavatele a samozřejmě i od poskytovatelů po zdravotní pojišťovny, spojuje jedno velké nemilé překvapení, které charakterizoval hejtman Kraje Vysočina Jiří Běhounek slovy: Tohle si za 30 let nikdo nedovolil“ (Cikrt, 2019a).

V českých podmínkách tak byl tvrdě odmítnut návrh na zrušení (samoúčelné) státní dotace, která nemá ve světě, kromě Slovenska, obdobu; návrh nakonec odmítl i předseda vlády Babiš. V čem má spočívat přínosnost této dotace? Ředitel VZP Kabátek vysvětlil problém v kostce takto: „Platba za státní pojištěnce má stabilizační efekt. Ve chvíli, kdy dojde k výkyvu, to znamená, že poklesne výběr pojistného, protože se zvýší nezaměstnanost, sníží platy atd., platba za státní pojištěnce vybalancuje příjem veřejného zdravotního pojištění“ (Cikrt, 2019a). „Polopatisticky řečeno – za člověka, který se stal nezaměstnaným a přestal sám platit pojistné, začal jako za svého 'státního pojištěnce' platit – sice méně, ale přece – stát. V systému, který navrhuje ministerstvo financí, by přechod zaměstnanců do stavu nezaměstnanosti znamenal pro zdravotní pojištění čistou ztrátu takřikajíc bez náhrady“ (Cikrt, 2019b). Systém zdravotního pojištění dostane letos za zaměstnance s průměrnou mzdou formou pojistného 4703 Kč měsíčně, za nezaměstnaného od státu 1067 Kč měsíčně čili 4,4krát méně – hodněkrát „méně“, takže Cikrtovu argumentaci lze považovat za slabou. Spíše se to vše jeví jako zastírací manévry: ředitelé zdravotních pojišťoven patrně spoléhají na to, že při „nedostatku prostředků“ v systému snadno „vysvětlí“ vládě, že platba za státního pojištěnce je velmi nízká (což je ostatně pravda, současně ale platí, že pojistné placené zaměstnanci a za zaměstnance je zhruba dvakrát vyšší, než by mělo být). „Podle [prezidenta Svazu zdravotních pojišťoven] Friedricha je systém zkrátka koncipovaný tak, že pokud není ve veřejném zdravotním pojištění

dost peněz, tak stát prostě navýší svůj příspěvek. V případě opakování recese tak bude muset být navýšena platba státu nebo nějak omezen rozsah nároků pacientů, tvrdí Friedrich. A ministr Vojtěch mu dává za pravdu“ (Bartošek, 2018).

Ministerstvo zdravotnictví se stále přidrží existence plateb státu za státní pojištěnce. Ministr Vojtěch uvedl: „Ministerstvo zdravotnictví připravilo novelu zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, která by měla zavést automatickou valorizaci plateb za státní pojištěnce. O tom, že by měla být zavedena valorizace vázaná na určité ekonomické parametry, se diskutuje už poměrně dlouho a diskutovala se i před mým nástupem do úřadu. Já s tím souhlasím. Také mezinárodní organizace nám doporučují, aby se stabilizovalo financování zdravotnictví, čemuž měla napomoci právě automatická valorizace, protože její základní parametry jsou predikovatelné. Náš návrh jsme poslali do meziresortního připomínkového řízení. Následně proběhla jednání s VZP i rezortem financí, který má ovšem na celou věc jiný pohled“ (Cikrt, 2019b). To vše potvrzuje neukotvenost a komplikovanost financování „zdravotního pojištění“. **Samotný problém odstranění závislosti příjmů zdravotního pojištění lze snadno vyřešit tím, že stát bude platit za všechny pojištěnce, a to podle dnes platných nákladových indexů věkových skupin mužů a žen. Jak si na to stát pořídí zdroje, by již nebyla starost zdravotních pojišťoven.**

Systém financování českého zdravotního pojištění je de facto svěřenským fondem, který má ve správě Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR. Fond se označuje jako „zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění“ a slouží k realizaci 100procentního přerozdělování pojistného mezi 7 zdravotními pojišťovnamí a k inkasu státem placeného pojistného za státní pojištěnce. Výsledkem tohoto přerozdělování pojistného je poskytování rizikového pojistného za jednotlivé klienty jednotlivým zdravotním pojišťovnam podle stejných či srovnatelných zásad (vzorců), obdobně jako funguje veřejný centrální zdravotnický fond např. v Německu či v Nizozemsku. Podstatným rozdílem oproti těmto zemím je to, že u nás pojistné vybírají jednotlivé zdravotní pojišťovny. České zdravotní pojistné je tak účelovou daní z příjmů, její výnosy jsou určeny výhradně k financování zdravotní péče. Podle klasifikace typů účelovosti se jedná o slabý a široký typ účelovosti. „Ačkoliv by zavedení účelového zdanění mohlo být vhodným prostředkem k realizaci určitého projektu nebo části programu, není to řešením velkých nebo velmi obtížných problémů, kterým vláda čelí při rozhodování o daních a veřejných výdajích“ (Wilkinson, 1994).

Pro úplnost uveďme, že *OECD České republice doporučuje posunout stávající*

systém financování zdravotnictví směrem k neoliberalismu: „Zdravotní systém je (...) vládou silně regulován prostřednictvím úhradové vyhlášky, která stanovuje většinu cen a omezení rozsahu činnosti poskytovatelů zdravotní péče. Skutečný proces vyjednávání mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny by pomohl snížit některé neefektivní v poskytování služeb. Celkově je zapotřebí lépe vyvážit systém k zajištění větší konkurence mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny a soukromým financováním, aby se zlepšila kvalita, účinnost a snížila závislost na veřejných financích.“ Tomu odpovídají závěry a doporučení: „Vyhláška, která stanoví ceny za zdravotní služby (úhradová vyhláška), maří jednání mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny. (...) Snížení vliv úhradové vyhlášky tím, že omezíte její rozsah působnosti a ponecháte prostor pro jednání mezi pojišťovny a poskytovateli zdravotní péče“ (OECD, 2018a). *Neoliberalnímu zdravotnickému systému ovšem odpovídá zcela jiný systém financování zdravotní péče, než dnes máme. V rámci zde zvažované daňové reformy nemůžeme akceptovat návrh na neoliberalní zdravotnickou reformu, ale naopak doporučujeme přechod na single-payer systém: zrušení zdravotního pojistného. Jde o systém, který je ve světě běžný: počínaje např. Novým Zélandem, přes Kanadu až třeba po Skandinávii. Nikoliv nevýznamná politická orientace aparátu OECD přispívá k tomu, nám doporučuje nesystémovou reformu financování zdravotní péče spočívající v postupném „zvyšování vyměřovacího základu pro příspěvky na zdravotní péči pro osoby samostatně výdělečně činné nebo minimální úrovně příspěvků“ a „zavedení placení pojistného ze všech příjmů“* (OECD, 2018b).

Zdravotní pojistné z dividend se platilo na Slovensku v letech 2013–2017; (obecná) sazba pojistného tam byla a je 14 %. Zrušení placení zdravotního pojistného bylo doprovázeno obnovením zdanění dividend; základní sazby daně z osobních příjmů na Slovensku jsou 19 % a 25 %. Na Slovensku působí státní Všeobecná zdravotná poisťovňa a dvě soukromé zdravotní pojišťovny, stát tam také platí pojistné za „státní pojištěnce“ (od dob Československa), pojistné je přerozdělováno v rozsahu 95 %.

Veřejné penze jsou v Česku financovány ze státního rozpočtu; pojistné důchodového pojištění je běžným příjmem státního rozpočtu. Je zvykem porovnávat veřejné výdaje na penze s vybraným důchodovým pojistným; ministerstvo financí navíc orientačně vypočítává správní náklady na fungování tohoto systému a všechny tyto údaje vcházejí do „saldo důchodového systému“. Vytváří se tak dojem, že „důchodový účet“ a jeho saldo mají samostatný význam pro fungování veřejných

penzí. Ve skutečnosti má jistý teoretický význam pouze „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“, kam se převádí případné roční kladné saldo důchodového systému od roku 2018. Prostředky tohoto účtu lze použít pouze na výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu těchto příjmů a výdajů. **Praktický význam tohoto zvláštního účtu je nulový, protože nijak neomezuje výdaje na důchody; ani nebylo nijak naznačeno, že by se např. záporné saldo důchodového systému mělo promítat do sazby pojistného na důchodové pojištění.** Na druhé straně programové prohlášení vlády uvádí: „Chceme důchodovou reformu. Chceme konkrétní kroky bez zdlouhavých a neplodných diskusí. Podstatou bude oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu a stanovení jasných finančních vztahů mezi tímto účtem a státním rozpočtem, případně dalšími zdroji příjmů pro tento účet.“ Programové prohlášení předchozí Babišovy vlády navíc obsahovalo větu: „Chceme proto zřídit Státní důchodový úřad, který bude tyto prostředky spravovat a veřejnost bude vědět, kam její sociální odvody směřují a jak jsou využity“ (Babiš a kol., 2018a, 2018b). Na zasedání Komise pro spravedlivé důchody se nikdo nepokusil vysvětlit tyto záměry a vytvoření důchodového fondu či úřadu bylo odmítnuto. Fond sociálního důchodového pojištění má dnes ve světě význam pouze v případě, když systém má rezervy, např. z dob minulých. Vytváření fondu kupř. pro výplatu rovného státního důchodu nemá žádný systémový význam. Moderní systémy sociálního důchodového pojištění např. v Rakousku a Německu jsou dotovány ze státního rozpočtu v rozsahu zhruba 23 % všech příjmů těchto systémů; takto stát financuje zejména péči o malé děti (náhradní doba pojištění).

Racionální sazba pojistného sociálního důchodového pojištění je dána mírou ekvivalence v tomto systému. Zde je základní problém českého důchodového pojištění: nově přiznávané starobní důchody jsou zhruba ze 70 % důchody rovnými a jen ze 30 % důchody závislémi na výdělku. Rozhodující příčinou není „základní výměra“ důchodů, ale procentní výměra důchodu, při jejímž výpočtu se výdělký nad první redukční hranici na úrovni 44 % celostátní průměrné mzdy (PM) zohledňuje pouze z 26 %. Českou zvláštností je také to, že tuto „redukcí“ lze poměrně snadno odstranit, aniž by se principiálně změnily důchody přiznávané z vyměřovacího základu převyšujícího 44 % PM. Řešením je zvýšení základní výměry starobního důchodu na 32 % PM a snížení koeficientu zhodnocujícího rok pojištění z 1,5 % na 0,39 % (Vostatek, 2020). **„Míru progresivity“ (nivelizace) českých starobních důchodů tak můžeme jednoduše promít-**

nout do racionální výše sazby pojistného: pojistné by se mělo snížit z 28 % na řádově 8 %. Rovný důchod má být financován z obecných daní, nikoliv příspěvkem na sociální zabezpečení.

České nemocenské pojištění a systém státní politiky zaměstnanosti jsou plně pojistnými systémy, a proto neuvažujeme o přenastavení sazeb pojistného.

Posledním systémem českého sociálního zabezpečení je zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Lze je charakterizovat jako univerzální systém sociálního úrazového připojištění. Úrazové dávky jsou uhrazovány ze státního rozpočtu v režimu průběžného financování s tím, že správa systému včetně výběru pojistného je outsourcována do dvou soukromých pojišťoven (Kooprativa, Česká pojišťovna) za poplatek, který aktuálně činí 4 % z vybraného pojistného za toto pojištění. Předepsané pojistné za toto pojištění v roce 2017 bylo podle České asociace pojišťoven 7,6 mld. Kč, náklady na pojistná plnění byly vykázané ve výši 4,8 mld. Kč; z toho vyplývá přebytek pro státní rozpočet 2,5 mld. Kč. Podle ministerstva financí nelze toto pojištění charakterizovat jako soukromé pojištění a jeho hlavním nedostatkem je jeho provádění dvěma soukromými pojišťovny (MF ČR, 2018). Systém vyžaduje reformu (Vostatek, 2019). Pro nás je zde podstatné to, že *pojistné zákonného pojištění pracovních úrazů a nemocí z povolání lze bez výhrad začlenit do příspěvků na sociální zabezpečení, stejně jako pojistné nemocenského pojištění.* Průměrná sazba pojistného je 0,45 %.

České příspěvky na sociální zabezpečení mohou navázat na stávající celkovou koncepci českého sociálního zabezpečení. Modelové má být systém všeobecné zdravotní péče (národní zdravotní služby) financován z obecných daní, nikoliv tedy z pojistného. Obdobné platí i pro cca 70 % dnešního veřejného důchodového pojištění. Zbytek českého sociálního zabezpečení má povahu sociálního pojištění, zde je existence pojistného plně oprávněná. Z toho plyne, že celkové příspěvky na sociální zabezpečení by se z dnešních 45,25 % z hrubé mzdy mohly či měly snížit na řádově 11–12 % ze mzdy. Tato celková potřebná sazba příspěvku na sociální zabezpečení se mírně zvýší, pokud bychom přešli na zdanění pojistných dávek sociálního zabezpečení (které je obvyklé v západních zemích).

Daň z příjmů fyzických osob

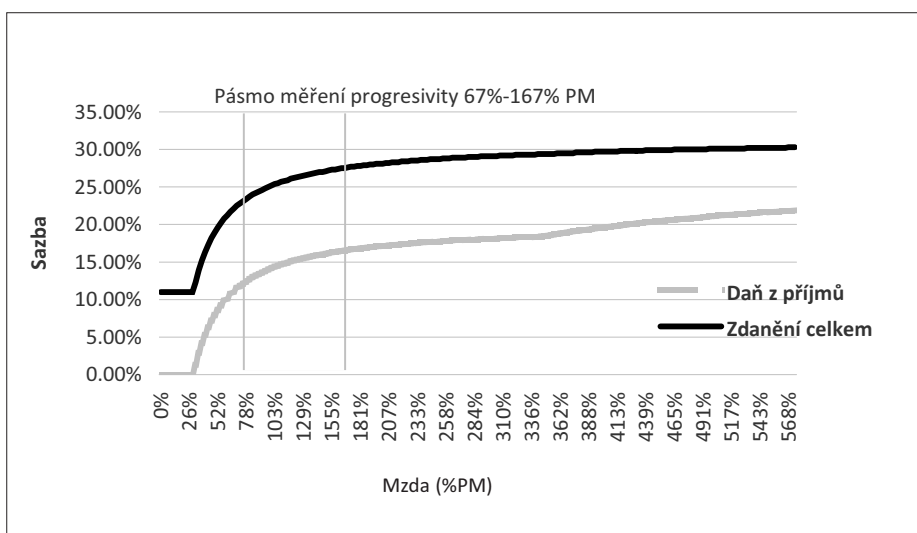
Česká daň z osobních příjmů je od roku 2008 progresivní díky základní slevě na dani na poplatníka ve výši 24 840 Kč ročně (2070 Kč měsíčně), což letos představuje 5,9 % průměrné mzdy (PM). Efektivní sazba daně z osobních příjmů svobodného bezdětného poplatníka s průměrnou

mzdou byla v roce 2008 11,1 %, letos již činí 14,2 %. K těmto hodnotám můžeme přidat zaměstnanecké pojistné se sazbou 11 % z hrubé mzdy, které je z pohledu zaměstnance proporcionalní daní z příjmů, navíc vyměřovanou bez jakékoliv vazby na daň z příjmů fyzických osob. Pro úplnost dodejme, že máme také solidární zvýšení daně z příjmů fyzických osob se sazbou 7 % z hrubé mzdy nad 400 % průměrné mzdy a výdělkový strop 400 % PM pro pojistné důchodového pojištění se sazbou 6,5 % – takže se tyto dva instrumenty v zásadě vynulují; týkají se asi 1 % poplatníků. Progresivita české daně z příjmů a zaměstnaneckého pojistného dosahovala v roce 2008 hodnoty 144 (na úrovni průměru zemí OECD), letos poklesla progresivita (počítaná jako poměr daňového zatížení bezdětného zaměstnance s hrubou mzdou 167 % PM a bezdětného zaměstnance s hrubou mzdou 67 % PM) na hodnotu 124. Obrázek 2 ukazuje aktuální efektivní sazbu samotné daně z příjmů a v součtu s pojistným placeným zaměstnanci v závislosti na výši hrubé mzdy vyjádřené v procentech PM. Nominální sazba daně ze superhrubé mzdy 15 % je od poloviny roku 2019 rovna 20,07 % z hrubé mzdy.

Obrázek 1 i další mezinárodní srovnání ukazují možnost a účelnost zvýšení českého zdanění osobních příjmů na úkor příspěvků na sociální zabezpečení. **Jako základní restrukturalizační tah se zde přímo nabízí začlenění zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů ze závislé činnosti, resp. do daně z příjmů fyzických osob.** Konstrukce zdanění osobních příjmů se přitom zjednoduší, odpadne rovněž solidární zvýšení daně a také koncept zdanění superhrubé mzdy, přejdeme tedy k „čistě“ variantě rovné daně ze všech osobních příjmů se sazbou 31,07 %. Za jinak nezměněných podmínek dojde při této reformě k podstatnému zvýšení zdanění kapitálových a podobných příjmů z 15 % na 31,07 %; dosavadní nespravedlivé, bezdůvodně diferencované zdanění pracovních a nepracovních příjmů se tím odstraní. **Koncept zdanění superhrubé mzdy je v tomto ohledu razantním nástrojem daňové diskriminace pracovních příjmů. Navrhovaná reforma daně z příjmů ze závislé činnosti také odstraní nelogické, bezohledné zdanění nejnižších pracovních příjmů příspěvků na sociální zabezpečení sazbou 11 %.**

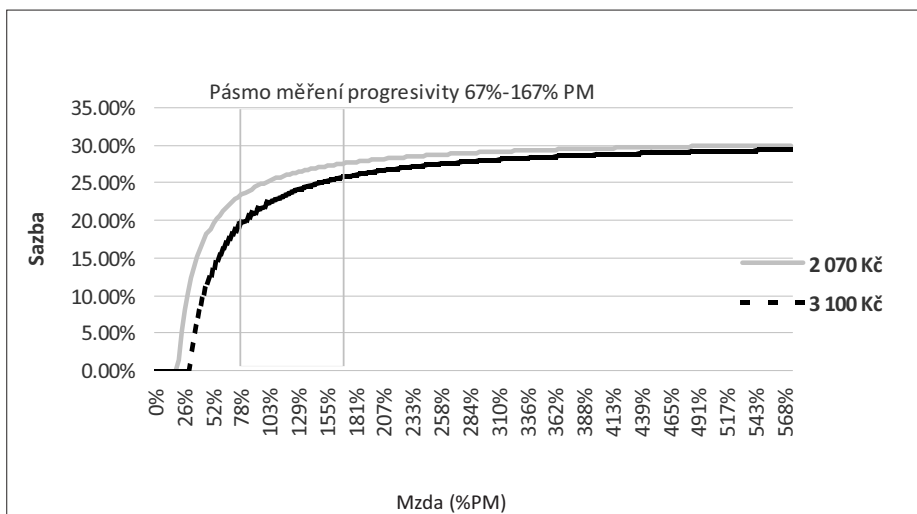
Obrázek 3 ukazuje výsledek začlenění zaměstnaneckého pojistného do daně z osobních příjmů v podmínkách roku 2020: vedle dosavadní základní slevy na poplatníka 2070 Kč měsíčně představujeme i variantu 3100 Kč měsíčně (8,9 % PM), která odpovídá progresivitě českého zdanění příjmů (vč. zaměstnaneckého pojistného) v roce 2008, kdy tato progresivita byla na průměru zemí OECD. Zvýšení této progresivity lze považovat za prioritu da-

Obrázek 2: Progrese daně z příjmů a zdanění příjmů zaměstnanců celkem (Česko, 2020)



Zdroj: autor

Obrázek 3: Progrese navrhované reformované daně z příjmů v podmínkách roku 2020: sleva na dani na poplatníka 2070 a 3100 Kč měsíčně



Zdroj: autor

ňové politiky; podstatné zvýšení (či postupné zvyšování) základní slevy na poplatníka je nejjednodušším řešením. Efektivní sazba zdanění průměrné mzdy v podmínkách roku 2020 dosahuje 25,2 %, při zvýšení základní slevy na poplatníka na 3100 Kč by poklesla na 22,2 %.

Integrace zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů fyzických osob povede k významnému snížení úlohy příspěvků na sociální zabezpečení v českém daňovém mixu. Jejím výsledkem bude i podstatné zjednodušení těchto příspěvků již z toho důvodu, že jejich plátcem budou dále pouze zaměstnavatelé (a OSVČ). Celková sazba zaměstnavatelského pojistného se přitom nezmění – zůstane na průměrné hodnotě 34,25 % z hrubé mzdy. *Za daného (konceptního) stavu sociálního zabezpečení, po reformě daně z příjmů fyzických*

osob, toto zaměstnavatelské pojistné bude mít ze dvou třetin charakter obecné daně a jen z jedné třetiny půjde z ekonomického hlediska o sociální pojistné. S touto skutečností momentálně nic podstatného jednorázově nenaděláme. Přednostně potřebujeme „dokončit“ reformu inkasa příspěvků na sociální zabezpečení. Kromě již výše zmíněných partikulárních zájmů nám nic nebrání v úplné integraci sazby těchto příspěvků a v uplatnění koncepce jednoho inkasního místa. Pokud jde o výši sazby, tak dnešní sazebník pojistného zákonného pojištění pracovních úrazů a nemocí z povolání (2,8 ‰, 4,2 ‰, 5,6 ‰, 7 ‰, 8,4 ‰, 10,5 ‰, 50,4 ‰, podle převažujícího předmětu činnosti zaměstnavatele) lze považovat za archaický; nikdo patrně za celou dobu jeho existence tyto sazby nekonfrontoval s rizikovostí jednotlivých skupin

zaměstnanců. V řadě zemí se v sociálním úrazovém pojištění používá jedné sazby pojistného (Rakousko 1,2 %, Slovensko 0,8 %, Švédsko 0,2 %). Česká průměrná sazba pojistného 0,45 % de facto zahrnuje cca 50% ziskovou přírůžku pro státní rozpočet, která pochopitelně není ničím odůvodněná. I s ohledem na zrušení separátního výběru tohoto pojistného tak lze *doporučit přechod na stávající nejnižší sazbu 0,28 %, resp. na stanovení celkové sazby příspěvku zaměstnavatele na sociální zabezpečení na 34,08 % z hrubých mezd*. Při této veřejné volbě nebude třeba žádnému zaměstnavateli vysvětlovat změnu sazby dosavadního zákonného pojištění.

Při reformě příspěvků na sociální zabezpečení odpadne i dosavadní placení zdravotního pojistného „osobami bez zdanitelných příjmů“. S tím spojený výpadek veřejných příjmů bude s rezervou pokryt výrazným snížením nákladů na výběr pojistného. Přechod na *koncept jednoho inkasního místa přinese významné úspory i zaměstnavatelům*. To je v českých podmínkách zvláště důležité, protože Česko bylo a je výrazně nadprůměrné v počtu hodin vynakládaných na zpracování daní ve středně velkém podniku – viz obrázek 4.

Podle programového prohlášení druhé Babišovy vlády má být zdanění superhrubé mzdy se sazbou 15 % nahrazeno sazbou 19 % z hrubé mzdy: „Ve vztahu k zaměstnancům musí změny systému přinést snížení daňové zátěže o jeden procentní bod“ (Babiš a kol., 2018b). Z odborného hlediska je to jasné politické zadání; jeho důsledkem je ovšem také zvýšené zdanění podnikatelských a kapitálových příjmů. Toho si „daňáři“ byli jistě vědomi a vládní prohlášení návazně obsahuje větu: „Umožníme podnikatelům uplatnit odpocet od základu daně ze samostatné činnosti ve výši tři čtvrtin jimi odvedených pojistných ve vztahu k samostatné činnosti.“ Premiérův marketér však nepostřehl, že podobná kompenzace není možná u zdanění dividend a dalších kapitálových

příjmů. Návrh Schillerové nahrazující zdanění superhrubé mzdy 19% procentním zdaněním osobních příjmů byl vetován premiérem Babišem s odůvodněním, že „nemáme vyjednanou politickou podporu“, přitom návrh nebyl detailně představen ani veřejnosti. Nedávno ministryně vysvětlovala problematičnost tohoto návrhu tím, že „meziresortní připomínkové řízení (...) ukázalo, že by byly určité skupiny poplatníků, pro které by toto opatření znamenalo zvednutí daní z 15 na 19 %, a to prostě nechceme“ (Schillerová, 2020). Z odborného „daňářského“ hlediska je to ovšem v pořádku, protože obecně není důvod pro odlišnou míru zdanění pracovních a nepracovních příjmů.

Problém zdanění a pojistného placeného OSVČ zde neřešíme, protože jde o speciální problematiku. **Zdanění příjmů fyzických osob musí mít jednu ucelenou koncepci, bez ohledu na OSVČ. Obecně lze konstatovat, že v tomto ohledu je podstatné i zapojení OSVČ do systému sociálního zabezpečení, což ukazují i různé zahraniční systémy a sociální modely. I pro OSVČ tak obecně platí, že klíčem k daňové reformě je (jejich) sociální zabezpečení.**

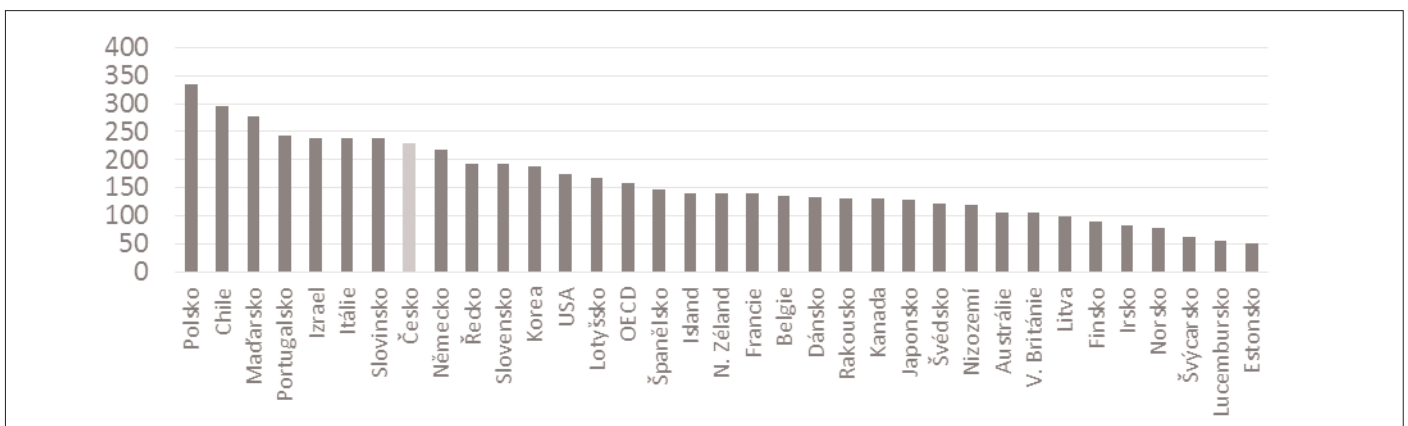
Každá změna sazby daně z příjmů automaticky mění reálnou výši daňových odpocetů: vyšší sazba daně znamená zvýšení tzv. daňových výdajů. Vláda v tomto ohledu prohlásila: „Čtíme princip daňové neutrality. Zajistíme revizi a sloučení daňových výjimek a budeme bránit zavádění dalších, což vytvoří prostor pro plošné snížení daňové zátěže“ (Babiš a kol., 2018b). Zprávy o realizaci tohoto záměru zatím nemáme. Jde o politicky citlivou problematiku, *obecně politici mají tendenci nadužívat daňových výdajů, protože „nejsou vidět“ – na rozdíl od přímých veřejných výdajů, které jsou ve státním rozpočtu a státním závěrečném účtu viditelnými položkami* (Minarik, 2010). Z těchto důvodů byl v posledních desetiletích ve většině zemí OECD zaveden reporting daňových výdajů

(Polackova a kol., 2004). Většina těchto zemí spojuje tento reporting přímo s rozpočtovým procesem. Česko by se samozřejmě mělo přidat – **okamžitě začít s reportingem daňových výdajů.**

Přechod od 15%ního zdanění superhrubé mzdy na např. 31%ní zdanění hrubé mzdy by automaticky znamenal více než zdvojnásobení míry státní podpory doplňkového penzijního spoření, pokud klient přispívá více než 12 000 Kč (do 36 000 Kč) ročně. Pokud přispívá 3600 až 12 000 Kč ročně, tak má nárok na státní příspěvek 1080 Kč až 2760 Kč. *Kombinace státního příspěvku a daňového odpocetu (výdaje) tohoto druhu je světovým unikátem, jenž vznikl u nás před více než 20 lety jako výsledek lobbingu, který využil neexistence reportingu daňových výdajů*. S ročním zpožděním se podařilo získat daňové odpocety (až 24 000 Kč ročně) i pro tzv. soukromé životní pojištění, poskytované pojišťovnami. Od roku 2008 pak ještě existují *daňové výdaje ve formě osvobození příspěvků zaměstnavatele na doplňkové penzijní spoření a soukromé životní pojištění od placení pojistného sociálního a zdravotního pojištění a od placení daně z příjmů ze závislé činnosti, které představují nepřímou státní podporu 65,1 % z příspěvku zaměstnavatele; jedná se o nejvyšší státní podporu na světě!* Obrázek 5 ukazuje tuto českou pozici na údajích za rok 2003, kdy ještě neplatilo osvobození příspěvků zaměstnavatele od placení pojistného a daně z příjmů.

Podle OECD (2018c) je Česko „jen“ nadprůměrné ve fiskální stimulaci soukromých penzí; je to dáno metodou zpracování: studie OECD zde jako „hlavní penzijní plán“ v Česku zařadila doplňkové penzijní spoření placené účastníky, kalkulace předpokládá spoření 5 % z hrubé mzdy po celou dobu aktivního života (věk 20–64 let), což významně ovlivnilo výsledky. U téměř všech ostatních zemí jsou „hlavním penzijním plánem“ zaměstnanecké penze, které mají řádově větší význam než

Obrázek 4: Placení daní a příspěvků na sociální zabezpečení: administrativní zátěž ve středním podniku v roce 2017 (hodiny ročně)



Zdroj: World Bank Group (2019)

osobní penze; u nás jsou ovšem de facto zakázány a „suplovány“ příspěvky zaměstnavatele na osobní penze účastníků. Obrázek 6 reprodukuje závěry studie OECD z roku 2018 s tím, že jako „Česko 2“ je označena kalkulace OECD a „Česko 1“, s nejvyšší hodnotou fiskální stimulace, představuje již výše zmíněnou aktuální hodnotu 65,1 % příspěvku zaměstnavatele. Propočtový údaj Česko 2 je nerealisticky nízký: průměrné spoření účastníků je u nás na úrovni pouhých 2,5 % mzdy a typický klient spořil v roce 2017 jen 8 let. Nižšímu příspěvku účastníka u nás odpovídá relativně vyšší státní příspěvek, než jaký OECD propočítala (Česko 2): 42 %. *Fiskální náklady na příspěvky zaměstnavatele u nás převyšují veřejné výdaje na státní příspěvek k doplňkovému penzijnímu spoření (7 mld. Kč v roce 2018).*

Paralelní existence několika českých systémů štědré fiskální podpory osobních penzí (státní příspěvek, daňové odpočty, osvobození příspěvků zaměstnavatele od daně z příjmů a od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění), dokonce i u jednoho produktu (doplňkové penzijní spoření), je neustavná, neboť zásadním způsobem deformuje (oligopolní) trh, je

také projevem klientelismu a finanční negramotnosti. Reforma daně z osobních příjmů, spočívající primárně v začlenění zaměstnavatele do této daně, je tak vhodnou příležitostí k reformě fiskální stimulace penzijního spoření. Maximalistickou variantou je ukončení této státní podpory, minimalistickou variantou je přechod na daňový režim TEE (Tax-Exempt-Exempt), kdy se spoří ze zdaněných příjmů a státní podpora spočívá v osvobození investičních výnosů od zdanění. Tento daňový režim ideálně navazuje na rovnou sazbu daně z osobních příjmů a administrativně je podstatně jednodušší. Zrušení či revizi vyžaduje i státní podpora stavebního spoření, která je „omylem“ poskytována i k tzv. překlenovacím úvěrům (kombinovaný produkt – s fingovaným stavebním spořením). **Měli bychom se vrátit k diskusi daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů (a úvěrů ze stavebního spoření); ostatně nám IMF (2018) doporučuje tyto daňové odpočty postupně zrušit s odůvodněním, že stimuluje zadlužování domácností.**

Státní podpora doplňkového penzijního spoření a dalších finančních produktů vyžaduje reformu i bez ohledu na účelnost

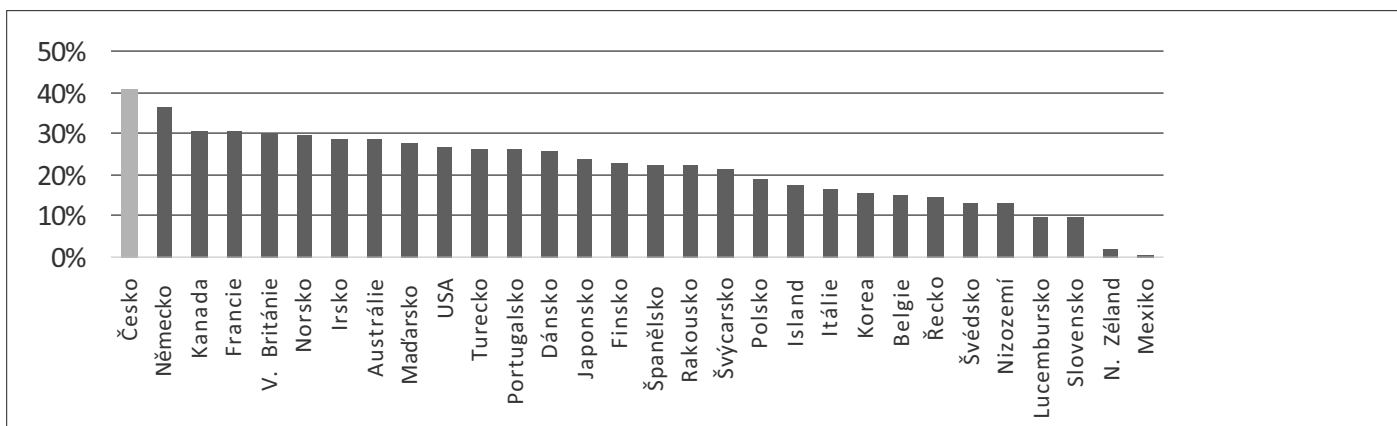
a potřebnost integrace zaměstnavatelství do daně z příjmů fyzických osob. Reformu této daně lze ovšem pojímat jako vhodnou příležitost k reformě zdanění a dotování finančních produktů.

Daň z příjmů právnických osob

Potřebná restrukturalizace příspěvků na sociální zabezpečení a zdanění osobních příjmů se promítá do zdanění dividend, úroků a dalších kapitálových příjmů. Již s ohledem na osud ministerského návrhu na zrušení zdanění superhrubé mzdy je třeba se věnovat i související problematice zdanění příjmů právnických osob. *Primární odbornou otázkou je, zda dividendy mají být zdaňovány jednou v rámci zdanění příjmů korporací a podruhé jako příjem jednotlivců.*

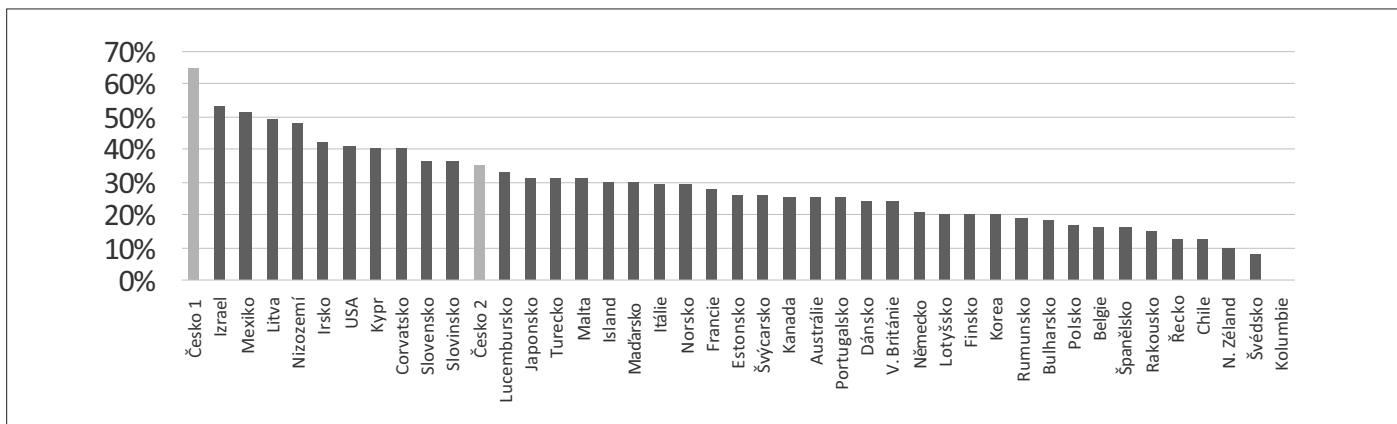
Klasická teorie a politika korporátní daně neměla problém s „dvojitým zdaněním dividend“ akciové a podobné společnosti, protože teoretickým základem pro zdanění výnosů podniků byla jejich tzv. věčná platební schopnost (Engliš, 1929). Naproti tomu integrovaná koncepce zdanění osobních a korporátních příjmů vychází výhradně z osobní platební schopnosti. Tabulka 1 ukazuje různou dnešní praxi ve zdaňování

Obrázek 5: Fiskální stimulace soukromých penzí v roce 2003 (% z příspěvku na penzi)



Zdroj: Yoo a de Serres (2004)

Obrázek 6: Fiskální stimulace soukromých penzí v roce 2018 (% z příspěvku na penzi)



Zdroj: OECD (2018c), korekce autora (Česko 1)

dividend v zemích OECD s tím, že se předpokládá plné rozdělení zisku podniku formou dividend. Např. české zdanění dividendových příjmů vychází z klasické koncepce: firma zaplatí daň z příjmů právnických osob se sazbou 19 % a zisk po zdanění celý vyplatí formou dividendy, která bude zdaněna sazbou 15 %, takže výsledné daňové zatížení zisku je: $0,19 + (1 - 0,19) * 0,15 = 31,15 \%$. Při tomto „klasickém“ systému propojení obou daní z příjmů má dnes např. Německo celkové daňové zatížení zisku 48,38 % a Rakousko 45,63 %. V některých zemích je možno zaplacenou korporátní daň plně nebo zčásti zohlednit při výpočtu daně z osobních příjmů. Např. v Austrálii se zdaňuje zisk korporace 30 % a příjem akcionáře 47 % a celková sazba zdanění je 47 %. Obdobně je tomu v Mexiku, v Chile a na Novém Zélandu („imputační systém“). V Estonsku a Lotyšsku se dividendy nezdaňují a korporace platí daň se sazbou 20 %. V několika zemích se uplatňuje kombinace těchto variant. Tak či onak je z tabulky 1 zřejmé, že **souhrnné české zdanění korporátních a osobních příjmů je 6. nejnižší ze 36 zemí OECD.**

Úvahy o propojení zdanění příjmů korporací a příjmů fyzických osob máme zjednodušené tím, že Evropský soudní dvůr dospěl k závěru, že imputační systém narušuje zásadu svobodného pohybu kapitálu v zemích EU (Ainsworth, 2016). *Když vyloučíme imputační systém, tak máme k dispozici dvě základní varianty: buď nebudeme zdaňovat dividendy, nebo nebudeme vybírat korporátní daň.* Sazbu (celkového) dnešního zdanění dividend měnit nechceme, protože je 6. nejnižší z uvedených 36 zemí OECD – to bereme jako politické zadání, *takže buď budeme mít daň z příjmů právnických osob se sazbou 31,15 % a daň z příjmů fyzických osob se nebude*

vztahovat na dividendy, nebo naopak daň z příjmů právnických osob skončí a daň z příjmů fyzických osob bude mít sazbu 31,15 % – nepatrně vyšší než jsme ji odvodili při zahrnutí zaměstnaneckého pojistného do daně z příjmů fyzických osob (31,07 %). Z těchto dvou variant považujeme za výhodnější pro české veřejné finance alternativu bez zdanění dividend; předpokládáme, že to přinese zvýšení celkových daňových příjmů oproti dnešnímu systému nízké sazby korporátní daně a ještě nižší sazby dividendového zdanění.

Podstatným problémem je zdanění úroků z korporátních dluhopisů. Evropská komise se snaží řešit problém daňové diskriminace akciového kapitálu, resp. dluhové deformace (debt bias) korporátního zdanění, návrhem společného konsolidovaného základu korporátní daně (CCCTB) pro korporace podnikající ve více členských zemích EU; povinně se mají účastnit nadnárodní skupiny s celkovým obrátem přes 750 mil. EUR ročně, měly by komunikovat jen s jedním daňovým úřadem v EU, ten by měl inkasovat daň a rozdělit ji mezi příslušné státy EU. CCCTB omezuje odpočet úrokových nákladů (3 mil. EUR, 30 % příjmů před zohledněním úroků, daně, opotřebení a amortizace), úrokové náklady nad tyto limity nejsou odpočitatelné (Deloitte, 2019). Jedná se o nedůsledné řešení problému „dluhové deformace“, problém je patrně v diverzitě zájmů v rámci EU.

Zásadní řešení problému dluhové deformace navrhl ministerstvo financí USA v roce 1992: přechod na koncepci „komplexní daně z podnikatelských příjmů“ (comprehensive business income tax, CBIT): u CBIT nejsou úroky položkou odpočitatelnou od základu korporátní daně. Sazba CBIT byla tehdy navržena ve výši horní mezní sazby daně z osobních příjmů,

kteřá byla (a je i dnes) v USA podstatně vyšší než v Česku. V českých podmínkách by tomu podle našeho návrhu odpovídalo 31,07 % a tuto sazbu můžeme zvýšit na uvažovanou sazbu korporátní daně 31,15 %. V podmínkách rovné sazby daně z osobních příjmů je koncepce CBIT obecně bezproblémová (spravedlivá) a pro Česko zřejmě výhodná. Shodou okolností tyto sazby odpovídají i „čisté“ verzi tzv. duálního zdanění příjmů: sazba daně z kapitálových (nepracovních) příjmů se rovná proporcionalní sazbě daně z korporátních příjmů, přitom zdanění pracovních příjmů je progresivní. Systémy duálního zdanění příjmů byly zavedeny ve skandinávských zemích počátkem 90. let minulého století.

Ve stávajících českých podmínkách je realizovatelná zásadní reforma daně z příjmů právnických osob, se sazbou odpovídající dosavadnímu souhrnnému zdanění korporátních příjmů a dividend (31,15 %) s tím, že odpadne dvojitě zdanění dividend a nová korporátní daň se bude vztahovat i na úroky z podnikových dluhopisů. Od této reformy korporátní daně očekáváme nejen větší spravedlnost, ale i vyšší rozpočtové příjmy (dnes odplývající do zahraničí).

Závěry

Český daňový mix je nevyvážený především proto, že máme velmi vysoké příspěvky na sociální zabezpečení, a to na úkor daně z příjmů fyzických osob. Přesun velkého daňového břemene z příspěvků na sociální zabezpečení na daň z příjmů ze závislé činnosti je poměrně snadný a vysoce efektivní, protože lze veškeré zaměstnanecké pojistné začlenit do daně z příjmů ze závislé činnosti, resp. do daně z příjmů fyzických osob a ponechat pouze příspěvky

Tabulka 1: Sazby daně z příjmů právnických osob z rozdělených zisků (PO), sazby daně z příjmů fyzických osob z dividend (FO) a celkové sazby zdanění těchto příjmů (PO+FO) v roce 2019

	PO	FO	PO+FO		PO	FO	PO+FO
Korea	27,50	46,20	57,70	Finsko	20,00	34,00	43,12
Irsko	12,50	51,00	57,13	Španělsko	25,00	23,00	42,25
Kanada	26,80	53,53	55,60	Mexiko	30,00	42,00	42,00
Francie	32,02	34,00	55,14	Lucembursko	24,94	42,00	40,70
Dánsko	22,00	42,00	54,76	Slovinsko	19,00	25,00	39,25
Belgie	29,58	30,00	50,71	Řecko	28,00	15,00	38,80
Portugalsko	31,50	28,00	50,68	Island	20,00	22,00	37,60
V. Británie	19,00	38,10	49,86	Švýcarsko	21,15	21,14	37,81
Izrael	23,00	33,00	48,41	Turecko	22,00	35,00	35,00
Německo	29,89	26,38	48,38	Chile	25,00	35,00	35,00
USA	25,89	29,28	47,58	Polsko	19,00	19,00	34,39
Austrálie	30,00	47,00	47,00	N. Zéland	28,00	33,00	33,00
Norsko	22,00	31,68	46,71	Česko	19,00	15,00	31,15
Rakousko	25,00	27,50	45,63	Litva	15,00	15,00	27,75
Švédsko	21,40	30,00	44,98	Slovensko	21,00	7,00	26,53
Japonsko	29,74	20,32	44,02	Maďarsko	9,00	1,00	22,65
Itálie	24,00	26,00	43,76	Lotyšsko	20,00	0,00	20,00
Nizozemí	25,00	25,00	43,75	Estonsko	20,00	7,00	20,00

Zdroj: OECD (2019b)

na sociální zabezpečení placené zaměstnavateli. I po této daňové reformě bude u příspěvků převažovat jejich daňová podstata nad pojistným charakterem, což usnadňuje zásadní racionalizaci dosavadního pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a pojistného zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Jednalo by se o plnou integraci tohoto „pojistného“ do jedné sazby příspěvku na sociální zabezpečení 34,08 % z hrubé mzdy a jednorázový přechod na koncepci jednoho inkasního místa, pokud možno již od roku 2021. K největší racionalizaci přitom dojde v dosavadním sektoru zdravotního pojistného, které je zbytečnou komplikací v podmínkách jednotného státního řízení financování sektoru na bázi tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví. Stávající systém/model sociálního zabezpečení je tak vlastně klíčem k daňové reformě, již se odstraní zásadní daňová distorce.

Dva pokusy ministerstva financí o snížení efektivní sazby daně z příjmů ze závislé činnosti ztroskotaly odborně na chybějícím propojení s platným modelem/systémem sociálního zabezpečení a s potřebou reformy daně z příjmů právnických osob. Celkové zdanění dividendových, resp. nepracovních příjmů (31,15 %) nemusíme měnit, pokud zvýšíme sazbu daně z příjmů právnických osob z 19 % na 31,15 % a z dividend přestaneme vybírat daň z příjmů fyzických osob. Současně je více než žádoucí odstranit dluhovou deformaci korporátního zdanění tím, že úroky z korporátních dluhopisů zahrneme do základu daně z příjmů právnických osob. Dospějeme tak ke koncepci komplexní daně z podnikatelských příjmů s tím, že by bylo optimální, kdyby se tato koncepce aplikovala v celé EU. Alternativou ke zdanění např. úrokových příjmů (z bankovních vkladů) obyvatelstva je koncept tzv. duálního zdanění příjmů, resp. samostatné srážkové daně z těchto příjmů.

Nejpozději při reformě daně z příjmů fyzických osob je zapotřebí reformovat daňové odpočty a státní příspěvky na doplňkové penzijní spoření, soukromé životní pojištění a stavební spoření. Optimální reformou je jejich zrušení, se současným zvýšením základní slevy na dani na poplatníka. Druhým nejlepším řešením je náhrada těchto podpor jednotným daňovým režimem TEE, který státní podporu koncentruje do (velmi jednoduché) formy nezdaňování investičních výnosů. Podstatné zvýšení základní slevy na dani z příjmů fyzických osob je žádoucí i z hlediska zvýšení progresivity této daně (vč. dnešního zaměstnaneckého pojistného) na průměr zemí OECD, což byl stav při zavedení rovné sazby české daně z příjmů fyzických osob v roce 2008. Nepraktické jsou/byly pokusy nahradit „do-

časné“ solidární zvýšení daně z příjmů fyzických osob druhou sazbou této daně – již proto, že toto solidární zvýšení daně se týká jen jednoho procenta poplatníků, a navíc je prakticky eliminováno protisměrně působícím výdělkovým stropem pro dosavadní pojistné důchodového pojištění.

Literatura

(platnost všech uvedených internetových adres je ověřena k 2. 6. 2020)

- Ainsworth, A. (2016). Dividend Imputation: The international experience. *The Finsia Journal of Applied Finance*, č. 1, https://www.finsia.com/docs/default-source/jassa-new/JASSA-2016-JASSA-2016-issue-1/jassa-2016-issue-1-dividend-imputation-international-experience-pp-58-63.pdf?sfvrsn=953c9493_2.
- Asen, E. a Bunn, D. (2019). Sources of Government Revenue in the OECD, 2019. Fiscal Fact, č. 651. Washington: Tax Foundation, <https://files.taxfoundation.org/20190422151030/Sources-of-Government-Revenue-in-the-OECD-2019-PDF.pdf>.
- Babiš, A. a kol. (2018a). Programové prohlášení vlády České republiky z 8. 1. 2018. Praha: Úřad vlády České republiky, https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/#Finance_a_hospodarenj_statu.
- Babiš, A. a kol. (2018b). Programové prohlášení vlády České republiky. Praha: Úřad vlády České republiky z 28. 6. 2018, <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.
- Bartošek, P. (2018). Zdravotnictví chybí finanční polštář. Lidové noviny, 15. 6. 2018.
- Cikrt, T. (2019a). Nápad ministryně financí Schillerové neplatit za děti a důchodce zdravotní pojištění odmítají úplně všichni. Zdravotnický deník, 4. 3. 2019, <https://www.zdravotnickydenik.cz/2019/03/napad-ministryne-financi-schillerove-neplatit-za-deti-a-duchodce-zdravotni-pojisteni-odmitaji-uplne-vsichni/>.
- Cikrt, T. (2019b). Musím bojovat za svůj rezort, reaguje Adam Vojtěch na bouři, kterou vyvolal návrh ministerstva financí zrušit platby za státní pojištění. Zdravotnický deník, 4. 3. 2019, <https://www.zdravotnickydenik.cz/2019/03/musim-bojovat-za-svuj-rezort-reaguje-adam-vojtech-bouri-ktou-vyvolal-navrh-ministerstva-financi-zrusit-platby-za-statni-pojistenie/>.
- Deloitte (2019). EU Anti-Tax Avoidance Directive. Implementation of interest expense limitation rule, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gl/obal/Documents/Tax/dtl-tax-eu-anti-tax-avoidance-directive-implementation-of-interest-expense-limitation-rule.pdf>.
- Engliš, K. (1929). Finanční věda. Praha: Nakladatelství Fr. Borový.
- IMF (2018). Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>.
- MF ČR (2018). Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo z nemoci z povolání, <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/pojistovnictvi/zakonne-pojisteni-odpovednosti-zamestnav>.
- Minarik, J. (2010). Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264076907-7-en>.
- OECD (1996). Definition of taxes. (Note by the Chairman). Expert Group No.3 on Treatment of Tax Issues in the MAI, <http://www.oecd.org/daf/mai/pdf/eg2/eg2963e.pdf>.
- OECD, 2018a. Hospodářské přehledy OECD. Česká republika. Shrnutí. Paris: OECD Publishing,

- <http://www.oecd.org/economy/surveys/CZE-2018-OECD-economic-survey-overview-czech.pdf>.
- OECD, 2018b. OECD Economic Surveys: Czech Republic 2018. Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2018-en.
- OECD (2018c). OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en.
- OECD (2019a). Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD. Paris: OECD, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>.
- OECD (2019b). OECD Tax Statistics. Overall statutory tax rates on dividend income, https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE_I14&lang=en.
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017). Česko: zdravotní profil země 2017. State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, <https://doi.org/10.1787/9789264285125-cs>.
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2019). Česko: zdravotní profil země 2019. State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies, <https://doi.org/10.1787/6e557457-cs>.
- Polackova Brixli, H., Valenduc, Ch. M. A., Swift, Z. L., red. (2004). Tax Expenditures - Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies. Washington: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15067>.
- RWI (2017). Steuer- und Abgabenlast in Deutschland. Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, https://www.xing.com/img/custom/cp/assets/pdf/7/e/327550/original/A4_Steuern.pdf?v=2017041110400200000000.
- Schillerová, A. (2020). Rozhovor ministryně financí pro ČT1 o zrušení superhrubé mzdy a stravenkovém paušálu. Praha: Ministerstvo financí ČR, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2020/rozhovor-ministryne-financi-pro-ct1-o-zr-37130>.
- Vavroň, J., Holý, J. (2019). Alena Schillerová vysvětluje záměr MF snížit a zpřehlednit zdanění práce. Právo, 13. 3. 2019, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2019/alena-schillerova-vysvetluje-zamer-mf-sn-34653>.
- Vostatek, J. (2019). Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6, s. 2-7.
- Vostatek, J. (2020). Český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu. FÓRUM sociální politiky, 2020, č. 1, s. 2-10.
- Wilkinson, M. (1994). Paying for Public Spending: Is There a Role for Earmarked Taxes? Fiscal Studies, sv. 15, č. 4, https://www.ifs.org.uk/ifs/articles/wilkinson_nov94.pdf.
- World Bank Group (2019). Doing Business 2019. Regional Profile OECD High Income. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2019/OECD-High-Income.pdf>
- Yoo, K., de Serres, A. (2004). Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries. OECD Economic Studies, svazek 39, <http://www.oecd.org/eco/growth/35663569.pdf>.

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (jaroslav.vostatek@vsfs.cz) vyučuje zejména sociální politiku a veřejnou ekonomii na katedře veřejné správy Fakulty právních a správních studií Vysoké školy finanční a správní (Department of Public Administration, Faculty of Law and Administration of the University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10, Česká republika.