

Závěr

V předchozích kapitolách se mohl čtenář seznámit se současnou právní úpravou zdaňování příjmů zaměstnanců u nás a porovnat ji s úpravou předchozí, stejně jako se stávající úpravou ve Slovenské republice. Mojí snahou bylo, jak jsem avizoval již v úvodu, podat stručný a ucelený pohled na tuto problematiku. Jakkoli je pojem stručnosti relativní, z objektivního hlediska jsem téma své práce zdaleka nevyčerpal – i tento fakt poukazuje na složitost současného systému zdaňování zaměstnanců.

Tato složitost je dle mého názoru dána dvěma skutečnostmi. První a hlavní je samotný systém zdaňování příjmů fyzických osob: v daňové politice (a následně v daňovém zákonodárství, které je výsledkem provádění daňové politiky) se uplatňují určité principy, základní stavební kameny daňových systémů - odborníci se sice neshodnou na jejich počtu ani přesném vymezení, ale jako ty nejzákladnější můžeme jmenovat princip efektivnosti, princip administrativní jednoduchosti, princip pružnosti a princip spravedlnosti, někdy se uvádí i politická průhlednost⁸⁷. Otázka konkrétní podoby daňového systému je do značné míry dána vzájemnou interakcí daňově politických principů, tyto principy mohou působit souladně, ale mohou se i navzájem rušit, proto v praxi vždy jeden z principů převládá a ostatní ho doplňují či korigují⁸⁸. Různě početné zájmové skupiny ve státě uznávají různé hodnoty, to se promítá i do jejich představ o dobrém daňovém systému. V České republice převládá sociální (někdy spíše socialistické) myšlení lidí, v daňovém systému proto převládají principy upřednostňující solidaritu (tedy určité pojetí daňové spravedlnosti) před efektivitou a administrativní jednoduchostí. Daňový systém, který se co nejvíce snaží přizpůsobit sociální situaci jednotlivce, je totiž z důvodu konstrukce daně, existence mnoha daňových výhod, úlev a výjimek velice složitý a administrativně náročný, vysoké výdaje jsou jak na straně státu, tak na straně poplatníků (např. v podobě stráveného času nad daňovým priznáním, u daňového poradce, na finančním úřadu, náklady na cesty a daňové poradce – odborníci odhadují, že jsou několikanásobně vyšší, než výdaje státu na daňovou administrativu). Toto je i případ úpravy daní z příjmů (nejen) zaměstnanců v České republice.

⁸⁷ Op. cit. sub 15, s. 69.

⁸⁸ Široký, J. Daňové teorie s praktickou aplikací. Vydání první. Praha: C.H.BECK, 2003, s. 62.

Druhým důvodem je absence kvalitní úrovně legislativní práce zastupitelského sboru. Neustálé nesystémové, dílčí, bezkonceptní novelizace dělají ze zákona o dani z příjmů téměř hororovou četbu. Jeden malý příklad za všechny (od legislativně technické úrovně, kdy mají některé paragrafy dvojitá písmena, raději odhlížím): novelou (tj. zákonem č. 261/2007 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2008) bylo zpřísněno uplatnění slevy na poplatníka-nerezidenta – od účinnosti novely muselo pro uplatnění této slevy 90 % jeho příjmů pocházet ze zdrojů na území ČR. Již 7. února 2008 Ministerstvo financí vydalo Opatření k odstranění tvrdosti zákona týkající se této problematiky s tím, že iniciovalo novelu zákona o daních z příjmů, které má změnit podmínky pro poskytování základní slevy na dani pro nerezidenty (tedy do podoby před novelou!). Novelou zákona č. 126/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o přeměnách obchodních společností a družstev, byla s účinností od 1. 7. 2008 tato změna skutečně zrušena.

Nepřehlednost podstatně ztěžuje orientaci daňových poplatníků v zákoně, správná legislativa by měla být alespoň v důležitých oblastech srozumitelná i pro laiky, ti jsou totiž adresáty norem a poplatníky, srozumitelnost je dle mého atributem poznatelnosti práva, což je jeden ze základních principů právního státu – půjdeme-li do důsledků, může toto vést i k nechtěným daňovým únikům. Navíc: výkladová stanoviska k jednotlivým problémovým okruhům se často různí, neexistuje totiž platná vyhláška, která by názorným způsobem vykládala aplikaci jednotlivých ustanovení v konkrétních daňových situacích: systém samostatných pokynů řady D, které vydává Ministerstvo financí, není pro poplatníky ani správce daně velkou pomocí, neboť tyto pokyny nemají obecnou závaznost. Odstranění toho stavu, zjednodušení a zprůhlednění právní úpravy by vedlo k omezení administrativních nákladů, zjednodušení daňových kontrol, lepší orientaci daňových poplatníků a možná i k větší ochotě daně odvádět.

Jak jsem již zmínil, přinesla novela do zdanění zaměstnanců zásadní změny, podle mého však změny k horšímu (tím nechci rozhodně tvrdit, že úprava před novelou byla v pořádku). Dosavadní klouzavě progresivní daň se sazbami 12 %, 19 %, 25 % a 32 % byla nahrazena 15 % sazbou lineární. Další podstatnou změnou je výpočet základu daně z již zmiňované superhrubé mzdy. S její konstrukcí nesouhlasím, nelze zahrnovat do základu daně z příjmů zaměstnance částky, které nejsou jeho příjmem – to jde proti principu zdanění příjmu, jeho spravedlnosti. Navíc tím, že se takto uměle zvýší

základ daně, nezaplatí poplatník ze svého skutečného příjmu 15 %, ale 23,1 % daň. Pro 2 nejnižší příjmové skupiny to znamená faktické zvýšení daní, pro skupinu s nejnižšími příjmy dokonce o 8 %. Takové zvýšení má kompenzovat podstatné zvýšení slev na dani. Skutečně: ke kompenzaci došlo, dostáváme se ovšem k různě chápanému pojmu daňové spravedlnosti. Pro větší názornost poslouží tabulka, která uvádí zdanění poplatníků několika příjmových skupin.

Poplatník s hrubým příjmem	Počet vyživovaných dětí	Daň za rok 2007	Daň za rok 2008	Rozdíl 2007-2008
20 000	0	2018	1980	38
20 000	2	1018	200	818
30 000	0	4176	4005	171
30 000	2	3176	2225	951
40 000	2	5869	4250	1619

Je vidět, že si značně polepšili poplatníci s příjmy nad 40 000 Kč, kdežto nízko a středněpříjmové skupiny zůstaly téměř na stejné úrovni. Bezdětní poplatníci s příjmy kolem 20 000 Kč na reformě „vydělali“ 38 Kč, bezdětný poplatník se 40 000 Kč by ušetřil na dani oproti předchozí úpravě 839 Kč (není v tabulce). Hodnocení toho, zda je toto správné a spravedlivé zdanění, vyjde zřejmě zejména z vyznávaných hodnot jedince. Dovolím se přiklonit se k odpůrcům lineární sazby daně, tedy v té podobě, jaká platí u nás. Její příznivci používají argument, že bohatí pořád budou platit více než chudí, jde o stejnou sazbu, ne rovnou daň (daň z hlavy). To je jistě pravda, z hlediska jejich pojetí daňové spravedlnosti. Já však zastávám názor, že každý jednatel má přispívat na veřejné výdaje podle svých platebních možností. Jedinci se stejnou platební schopností (a ve stejné sociální situaci, nutno dodat) by tedy měli platit stejně a jedinci s vyšší platební schopností více. Je prokázáno (vyjdeme-li z teorie mezního užítku), že při tzv. stejné relativní oběti (tj. při použití proporcionální sazby) újma, která vznikne chudšímu poplatníkovi splněním daňové povinnosti, je několikanásobně větší než újma, která vznikne poplatníkovi bohatému. Jinými slovy pro chudého má stokoruna daleko větší cenu než pro bohatého.

I v případě proporcionální daně mohou existovat alespoň nějaké progresivní korektivy, např. v podobě správného nastavení nezdanitelných částí základu daně nebo slev na dani. Vzhledem k tomu, že v naší úpravě takové nastavení téměř chybí (kromě slevy na dani na manžela), protože na tyto úlevy mohou dosáhnout všichni bez ohledu na výši příjmu, považuji stávající úpravu s ohledem na sociální konsensus za ne příliš šťastnou. Možná má však pravdu tvůrce slovenské rovné daně Richard Sulík v tom, když v říká, že: „Rovná daň se nedělá kvůli lidem, ale pro ekonomiku a pro ty, kterým hospodářství patří. Tedy pro majitele kapitálu, nemovitostí, firem. Navzdory tomu je důležitá, aby pomohla zachovat vysoký hospodářský růst. Pro lidi je třeba udělat reformu sociálních odvodů⁸⁹.“ Jinak řečeno je otázkou, zda má daňová politika a daňový systém nahrazovat sociální politiku státu. Podle mého do jisté míry ano, už proto, že daně samy o sobě mají sociální funkci a také proto, že se tyto dvě politiky nedají od sebe důsledně oddělit.

Nelze však přehlížet výhody relativně nízké proporcionální daně. Zdanění důchodů jednotnou a poměrně nízkou sazbou má velký motivační účinek – vystupuje tedy do popředí daňově-politický princip efektivity. Zaměřuje jednotlivce na to, aby vydělal co nejvíce, aby dosáhl co nejvyššího podnikatelského zisku, protože ví, že ať dosažený výdělek, odměna či zisk budou sebevětší, odvede procentuálně vždy stejný, v absolutní částce poměrně malý díl⁹⁰.

Nespornou velkou předností jednotných plošných odvodů je jednoduchost a průhlednost, podstatně ulehčující administrativní kontrolu a výběr – toto však lze uvažovat pouze při absenci nebo velmi malém počtu výjimek a různých odpočtů. Ideální konstrukce by byla, kdy by zavedení plošné sazby doprovázelo zrušení všech výjimek a odpočtů⁹¹. Odpadlo by daňové přiznání jednotlivých poplatníků a daň by z hrubé mzdy zaměstnanců strhávali sami zaměstnavatelé, kteří by daň finančnímu úřadu odváděli a zaměstnancům vypláceli čistou mzdu (sníženou o daň z příjmu). Naše úprava má však v současné době 68 položek⁹² v oblasti úpravy zdaňování fyzických

⁸⁹ Rozhovor pro Mladou Frontu ze dne 6. dubna 2007. http://ekonomika.idnes.cz/autor-slovenske-rovne-dane-ceska-danova-reforma-je-paskvil-pao-/ekonomika.asp?c=A070405_204952_ekonomika_zra.

⁹⁰ Klusoň, Václav. Rovná daň – nerovné důchody. Duben 2005. Dostupné z <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=054&clanek=040503>.

⁹¹ To ostatně navrhuje např. i Richard Sulík ve výše uvedeném rozhovoru.

⁹² Toto číslo je vzato z dokumentu Analýza příjmů osvobozených od daně, nezdanitelných částí základu daně, odečitatelných položek od základu daně a slev na dani u fyzických a právnických osob, který je

osob (nepočítaje v to 6 položek slev na dani podle § 35ba zákona), které je možné považovat za výjimky z obecného pravidla, že dani z příjmů podléhají příjmy z veškeré činnosti a z nakládání s veškerým majetkem, resp. představuje další formy zvýhodnění či podpory, což je neúměrně mnoho (důvody existence některých položek však samozřejmě nelze neakceptovat). Navíc konstrukce základu daně ze superhrubé mzdy, jehož výše závisí na tom, zda a kolik se platí pojistné, spíše daňovou administrativu zatíží, rozhodně ji nezjednoduší.

Abych tuto úvahu shrnul: plně souhlasím se snižováním daňové zátěže, daně by však měly být sníženy všem. Nejsem zásadně proti proporcionální dani, ovšem s její současnou podobou u nás nemohu souhlasit. Principiální výhrady mám, jak jsem již řekl, ke konstrukci základu daně ze superhrubé mzdy. Dále zde chybí jakýkoliv viditelný korektiv s progresivním účinkem, podle mého pro dlouhodobý sociální smír nezbytný. Spolu s existencí nadbytečného počtu výjimek ze zdanění je jediným efektem této úpravy výrazně menší daňové zatížení pro vysokopříjmovou skupinu poplatníků ve srovnáním s nízko- a středněpříjmovými skupinami. Možným řešením, jak alespoň částečně zvýšit progresivitu současného zdaňování fyzických osob, by mohlo být odstupňování slev na dani podle výše příjmů (např. jako u nezdanitelných částí základu daně na Slovensku).

V současné době má u většiny zdanitelných příjmů poplatník možnost uplatnit výdaje vynaložené na dosažení těchto příjmů. Zaměstnanec u nás tuto možnost nemá, vychází se z předpokladu, že veškeré výdaje nutné k výkonu zaměstnání mu hraří zaměstnavatel. Bylo by spravedlivější, aby i zaměstnanec mohl určité výdaje uplatnit. Ve většině evropských zemí jsou i pro příjmy ze závislé činnosti nějakým způsobem (nejčastěji v prokázané výši s limity) definovány výdaje. Protože s prokazováním těchto výdajů by rostla zátěž daňové administrativy, bylo by asi na místě, aby se tyto výdaje prokazovaly nějakým nižším paušálem ze základu daně.

Možná by bylo dobré pozastavit se nad slevami na dani pro studenty: je pravděpodobné, že větší podporu by tito jedinci potřebovali až v období zakládání domácnosti a rodiny. Možná by tedy stálo za úvahu, zrušit tuto slevu a nahradit ji třeba slevou pro všechny mladé lidi, klasicky třeba do 26 let.

přílohou věcného záměru nového zákona o daních z příjmů vypracovaného ministerstvem v polovině roku 2008.

Závěrem je nutno dodat, že většinu nedostatků a nezbytnost systémových změn si uvědomují i kompetentní místa – Ministerstvo financí v dubnu roku 2008 zveřejnilo věcný záměr nového zákona o daních z příjmů⁹³. Tento věcný záměr počítá s přehledností a lepší systematickým uspořádáním nového zákona, s jednoduchou, srozumitelnou, stabilní úpravou (neměnný základ daně, pouze úprava odčitatelných položek), s úpravou, která má zaručit snadný výpočet i výběr daní (jeden správce daně, jedno místo, jedna platba), v zákoně by měl být zakotven účel, zásady a principy zdaňování. Navrhuje se také, aby sazba daně mohla být měněna podle potřeb rozpočtů a schvalována při hlasování o rozpočtu (což si trochu protirečí s deklarovaným rozhodnutím přijímat zásadní změny s dostatečným předstihem a poskytnout návrhy zákonů k odborné a veřejné diskusi). Podstatnou změnou by mělo být podle věcného návrhu zákona buď zrušení sociálního pojištění a zohlednění v základní sazbě daně, anebo sice zachování pojistného na sociální pojištění, ale byl by pouze jeden typ pojištění, tj. jedna sazba a toto pojištění by bylo placeno pouze zaměstnancem, nikoli zaměstnavatelem.

Na nový zákon o daních z příjmů a srozumitelnější zdaňování nejen zaměstnanců si však budeme muset ještě počkat minimálně do roku 2010.

⁹³ Materiály k tomu tématu lze nalézt na adrese:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek_rvf_kompletni_material.html.