

# Sjednocení sazeb daně z přidané hodnoty – důchodová reforma – reforma zdravotnictví – tři reformy jednou ranou

*Martin Fassmann*

## I. Daň z přidané hodnoty – evropská realita

Přehled o sazbách DPH aplikovaných v Evropské unii (stav k 1. 1. 2011) EU 15 a ČR

	DPH neplatí na části Území	Osвобоzení od daně	Nulová sazba	Super snížená sazba	Snížená sazba	Základní sazba	Parkovací Sazba**)	Celkový počet sazeb DPH	Diference*) body	
Belgie		ANO	0		6/12	21	12	5	21	
Dánsko	Faerské ostrovy, Grónsko,	ANO	0			25		2	25	
Německo	Helgoland, Busingen	ANO			7	19		2	12	
Řecko	většina ostrovů, Athos	ANO			6,5/13	23		3	16,5	
Španělsko	Kanár.ostrovy, Ceuta, Melilla	ANO			4	8	18	3	10	
Francie	++)	ANO			2,1	13,5	21	3	17,5	
Irsko		ANO	0	4,3	13,5	21	13,5	5	21	
Itálie	Livigno, Campione, Lugano	ANO			4	10	20	3	16	
Lucembursko		ANO			3	6/12	15	12	5	12
Nizozemí		ANO				6	19	2	13	
Rakousko	***)	ANO	0		10	20	12	4	20	
Portugalsko	++)	ANO			6/13	23	13	4	17	
Finsko	Alandské ostrovy	ANO	0		9/13	23		4	22	
Švédsko		ANO	0		6/12	25		4	25	
V. Británie	Ostrov Man	ANO	0		5	20		3	15	
ČR		ANO	0+++)		10	20		3	20	

Pramen: European Commission, VAT Rates applied in the Member States of the European Community, taxud.c.1(2011)39295 - EN.

Poznámky:

\*) Rozdíl mezi nejvyšší a nejnižší sazbou obecně uplatňovanou v dané zemi

\*\*) Používá se v situaci, kdy je zboží ve snížené sazbě (např. v ČR 5%) a podle směrnice EU by mělo být zařazeno v základní sazbě (v případě ČR 22%). Parkovací sazba slouží k tomu, aby se při přesunu zboží ze snížené sazby do základní v čase rozložily negativní dopady s tím spojené (cenové šoky u některých komodit). Z tohoto důvodu je zboží po určitou dobu “zaparkováno na této mezisazbě”. Minimální výše této sazby musí být 12%. Délka uplatňování není stanovena – např. Belgie uplatňuje parkovací sazbu (12%) již sedmáct let, Irsko dokonce 18 let (po 9 letech ji zvýšilo o bod na dnešních 13,5%)

\*\*\*)) na území Jungholz a Mittelberg se používá speciální sazba 19%

“+) pro Azorské ostrovy a ostrov Madeira platí 4% redukováná sazba, 8% parkovací sazba, 16% standardní sazba

++) Zvláštní úpravy pro Korsiku - snížené sazby na některé druhy zboží 0,9%, 2,1%, 8%, 13%, ve Francouzské Guayaně se uplatňuje redukováná sazba ve výši 2,1% a základní sazba 8,5%

+++)) Za nulovou sazbu je považováno osvobození od daně s nárokem na odpočet daně na vstupu. I když v legislativě ČR není přímo používán termín „nulová sazba“, osvobození od daně s nárokem na odpočet daně (na vstupu) existuje.

## Přehled o sazbách DPH aplikovaných v Evropské unii (stav k 1. 1. 2011) nové členské země

	DPH neplatí na části Území	Osвобоzení od daně	Nulová sazba	Super snížená sazba	Snížená sazba	Základní sazba	Parkovací Sazba**)	Celkový počet sazeb DPH	Diference*) body
Bulharsko		NE			7	20		2	13
Estonsko		ANO	0		9	20		3	20
Kypr	Turecká část, Aktotiri, Dhekelia	ANO			5/8	15		3	10
Lotyšsko		ANO			12	22		2	10
Litva		ANO			5/9	21		3	16
Maďarsko		ANO			5/18	25		3	20
Malta		ANO	0		5	18		3	18
Polsko		ANO		3 <sup>1)</sup>	5/8	23		3	18
Rumunsko		ANO			5/9	24		3	19
Slovensko		ANO			8,5	20		2	11,5
Slovensko		ANO	0		10	20		3	20

1) Polsko si vyjednalo supersníženou sazbu DPH u vstupů do zemědělství ve výši 3 % (do 30. 4. 2008) a u potravin (nezpracovaných) ve stejné výši (do 21. 12. 2010). Od nového roku došlo k přesunu do 5% sazby.

Analyzujeme-li situaci v jednotlivých zemích EU, překvapí nás poměrně **široký rozptyl výše i počtu sazeb daně z přidané hodnoty**. Můžeme zde nalézt jak země využívající velmi nízkého počtu sazeb (vedené prakticky „jednosazbovým“ Dánskem), tak i země, které používají vyšší počet sazeb DPH. Naprostá většina členských zemí EU 15 má – a to dlouhodobě – tři a více sazeb. Mezi nimi jsou „pětisazbovými favority“ Belgie, Irsko a Lucembursko. Ve skutečnosti jsou to „dvousazbové“ státy, které jsou výjimkou z dlouhodobě prosazovaného, nepsaného, leč uskutečňovaného pravidla o počtu sazeb.

Jakousi cestu ke sjednocení sazeb (pokud lze o této spíše školometské představě vůbec reálně hovořit) prezentují tedy spíše **nové členské státy**. Zde však spíše než cokoli jiného sehrál svou úlohu především tlak přístupových jednání podporovaný snahou nedělat si problémy při završení „dějinného vstupu do EU“. Velmi dobře to ukazuje předchozí tabulka. Až na časově omezenou výjimku ve supersnížené sazbě, kterou si vyjednalo Polsko, si ani jeden nově přistupující stát (ČR nevyjímaje) nevyjednal alespoň tzv. parkovací sazbu. Nástroj v minulosti i dnes starými členy EU dosti hojně využíváný. A to přesto, že ve většině případů znamená pro tyto země vstup do EU masivní přesun velkého objemu komodit ze snížené do základní sazby.

Samotný počet a výše sazeb však neposkytují komplexní přehled o používaném systému daně z přidané hodnoty v té které zemi. Při podrobnějším studiu zjistíme, že je tento dosti **heterogenní systém dále komplikován poměrně rozsáhlými systémy osvobození od daně a specifickými systémy a výjimkami určenými pro vybrané regiony členských zemí** (opět se prakticky vůbec netýká nových zemí).

Sledujeme-li vývoj systémů daně z přidané hodnoty od konce šedesátých let (kdy byla postupně v členských zemích EHS zaváděna), budeme jen velmi obtížně hledat

nějaký jednotící prvek či společný trend ve vývoji počtu a výše sazeb DPH. Přesto se pokusíme alespoň některé obecnější trendy prosazující se v Evropské unii naznačit.

(1) Oblast daně z přidané hodnoty v Evropské unii je na hony vzdálena katedrovým představám o nezbytnosti jednotné (a jedné) sazby daně z přidané hodnoty, které se po nějakém čase opět šíří v České republice. (Tentokrát proto, aby to „odůvodnilo“ prapodivný způsob důchodové reformy po česk. viz dále.) Naopak – **výše i počet sazeb daně z přidané hodnoty jsou v Evropské unii zcela zřejmým vyjádřením pragmatismu jednotlivých zemí, reagujícím v prvé řadě na své vnitřní podmínky a potřeby (týká se samozřejmě především zemí EU 15)**. Sazby DPH se podle potřeby zvyšují či snižují a to třeba i z roku na rok (někdy dokonce několikrát i v průběhu jednoho roku). Pohyblivý je i počet sazeb v jednotlivých zemích. Ten se nejen snižuje, ale i zvyšuje, léta jsou využívány tzv. parkovací sazby atd.

Není ani výjimečné, že některé citlivé výdajové skupiny – zvláště **potraviny** – v sobě zahrnují zdanění více sazbami. Např. Irsko používá 3 sazby (včetně sazby nulové a supersnížené). Tři sazby používá ještě Portugalsko, Polsko a Belgie. Itálie, Francie, Španělsko, Německo, Švédsko a Velká Británie mají 2 sazby. Z nových členských zemí má u potravin tři sazby pouze Polsko, dvě sazby pak Slovensko,<sup>1)</sup> Maďarsko, Lotyšsko a Kypr.

(2) Celá řada nejrůznějších výjimek a omezení (ale i takové drobnosti jako třeba pohyb sazeb DPH v řádu „pouhých“ desetin procenta) dokládá, že při rozhodování o výši i počtu sazeb je v jednotlivých členských zemích **velmi bedlivě posuzován vliv zdanění spotřeby nejzákladnějších životních potřeb na vývoj sociálních podmínek občanů**. V této souvislosti pak vůbec nepřekvapí, že například dětské oblečení a obuv jsou ve Velké Británii a Irsku zatíženy nulovou sazbou DPH (v Lucembursku supersníženou sazbou 3 %) a to i přesto, že toto zboží není na seznamu pro sníženou sazbu.<sup>2)</sup>

Nepřekvapí, že prakticky ve všech starých zemích (s výjimkou Dánska) jsou základní potraviny zdaněny sníženou sazbou DPH, přičemž ve Velké Británii, Irsku a na Maltě jsou potraviny zatíženy nulovou sazbou DPH a v řadě dalších států se uplatňuje tzv. supersnížená sazba Irsko (4,8 %), Španělsko (4 %) Itálie (4 %), Lucembursko (3 %). I v ostatních starých členských zemích je zdanění potravin velmi nízké.<sup>3)</sup>

To nové členské země si takové „zbytečné starosti“, zdá se, vůbec nepřipouštějí. Naopak jsou to právě potraviny, které se v těchto zemích zřejmě považují za bezpečný zdroj rozpočtových příjmů (a do jisté míry záplata za likvidované příjmy z příjmových a majetkových daní). Není tedy překvapující, že se zdanění potravin pohybuje ve větší-

<sup>1)</sup> Slovensko mělo do roku 2010 dokonce tři sazby DPH, a to 19,10 a 6 %. Nástupem nové vlády se opětovně nasměrovalo Slovensko k snížení počtu sazeb. K 1. 1. 2011 byla zvýšena základní sazba na 20 % a zrušena šestiprocentní sazba, která byla určena na potraviny při prodeji na tržišti. Desetiprocentní sazba se z potravin týká pouze sacharinu a jeho solí, takže ve skutečnosti má dnes Slovensko prakticky u všech potravin sjednocenou sazbu na úrovni 20 %.

<sup>2)</sup> Na začátku října 2003 se pokusila Evropská komise nabídnout těmto třem státům dočasnou výjimku na tyto komodity. Jednání však nepřinesla pro EK úspěch a „anomálie“ supersnížených sazeb bude platit i pro rok 2011. Vedle uvedených položek se tzv. supersnížené sazby používají např. u léků, knih a novin. Je zajímavé, že Španělsko (4 %), Itálie (4 %) a Lucembursko (3 %) používá tyto sazby také při výstavbě a rekonstrukci bytů a při stavebních opravách.

<sup>3)</sup> I v řadě dalších zemí je zdanění potravin – nejen ze sociálních ale i z produkčních důvodů procentuálně nízké: Portugalsko (6 %), Francie (5,5 %) Nizozemí, Belgie (6 %), Německo (7 %).

ně nových členských zemí střední a východní Evropy kolo 20 %. Výjimku tvoří jen Polsko (5/8/23) a prozatím Česká republika s 10 %.

(3) Zhruba do roku 1993 byly ve všech starých členských státech Evropské unie **zrušeny tzv. zvýšené (prohibitivní) sazby daně z přidané hodnoty**. Tyto sazby se používaly pouze zhruba v polovině současných členů EU 15. Jejich standardní výše se pohybovala mezi 30–40 %. (Tyto sazby používala Belgie, Řecko, Španělsko, Portugalsko, Francie, Irsko, Velká Británie a Itálie.)

(4) Prakticky u všech sledovaných států lze zaznamenat poměrně **výrazné nárůsty sazeb daně z přidané hodnoty**, a to jak u sazeb základních, tak i snížených.<sup>4)</sup> Například v Dánsku došlo od roku 1967 do současnosti k nárůstu základní sazby DPH z 10 % na 25 %, ve Švédsku z 11,11 % na 25 %, v Itálii od roku 1973 z 12 % na 20 %, v Nizozemí od roku 1969 z 12 na 19 % atd. Nicméně zhruba od poloviny devadesátých let minulého století byla výše sazeb prakticky ve všech zemích EU 15 zastabilizována. Což bylo spojeno s daňovými reformami v oblasti přímých a majetkových daní a s plynulým ekonomickým růstem. (Výjimku tvořilo Německo, kde nárůst sazeb byl jedním ze zdrojů k financování nákladů sjednocení.)

Důvod nárůstu sazeb daně z přidané hodnoty souvisí se samotným charakterem nepřímých daní. Z relativního pohledu míry přerozdělení (daňové kvóty) způsobují nepřímé daně, úměrně svému objemu v celkovém daňovém inkasu, pomalejší růst čitatele (daňových příjmů) nežli je růst jmenovatele (HDP). Tím dochází k **tzv. samovolnému poklesu daňové kvóty**. Pokud ve státě dochází ke stabilizaci či nárůstu daňové kvóty (např. s ohledem na stav veřejných financí) a jako cesta se volí cesta posilování nepřímých daní na úkor daní přímých, pak je to právě tento proces, který v konečném důsledku vede k nominálnímu zvyšování sazeb nepřímých daní. (Je jasné, že takovéto zvýšení pak následně urychluje pokles daňové kvóty a postupně vyvolává potřebu dalšího nominálního zvýšení nepřímých daní.) Důvod proč se nepřímé daně nevyvíjejí obdobně jako hrubý domácí produkt (HDP), je dán jejich konstrukcí. Spotřební daně jsou určovány v zásadě vždy absolutní částkou na hmotnou jednotku komodity, ze které jsou vybírány (alkohol, cigarety, pohonné hmoty, nově energie – tzv. ekologické daně). Velmi malá vazba na vývoj HDP je tedy nasnadě. Nízká reakce DPH na ekonomický růst je spojena nesouladem mezi celkovým růstem HDP a vývojem konečné spotřeby. Výrazný vliv přitom může hrát – z pohledu daně z přidané hodnoty – protisměrné působení ekonomického růstu a exportu. Zatímco lze z nejobecnějšího hlediska považovat růst exportu jako výrazný faktor růstu HDP, zvláště v zemích exportně orientovaných, z pohledu výnosu daně z přidané hodnoty je jeho působení odlišné. Exportované zboží a služby jsou osvobozeny od úhrady daně z přidané hodnoty (s nárokem na odpočet daně na vstupu u exportéra). Exportované zboží je tedy zatíženo nulovou sazbou DPH a zvyšování exportu znamená nižší výnos DPH. Je zřejmé, že „charakteristický rys“ nepřímých daní, způsobující samovolný pokles daňové kvóty, bude zesilovat přímo úměrně zvyšování podílu nepřímých daní v celkovém daňovém inkasu.

<sup>4)</sup> V některých zemích EU 15 bylo možno zhruba ještě před deseti lety sledovat i snižování sazeb. To se týkalo pouze oblastí sazeb snížených. Navíc bylo toto snížení spojeno většinou se zúžením rozsahu komodit, kterými je tato sazba zatížena. Dnes už k tomuto jevu prakticky nedochází.

Česká republika naplňuje výše uvedené charakteristiky. Mezi lety 1993–2002 stoupl podíl daně z přidané hodnoty a spotřebních daní na celkových daňových příjmech ze 43,6 % na 48 % v roce 2002. Tři etapy „reformy veřejných financí“ tento proces významně urychlily. Za další čtyři roky (do roku 2006) se tento podíl zvýšil o 6 procentních bodů a za další čtyři roky o 5 procentních bodů na 59 %. To znamená, že za posledních osm let se podíl DPH a spotřebních daní na celkovém výnosu daní zvýšil téměř o trojnásobek toho, co narostlo v předchozích deseti letech. Není to nic překvapivého – zdanění spotřeby prostě nahrazovalo (alespoň částečně) výpadky příjmů spojených se snižováním přímých a majetkových daní. Je samozřejmé, že dalším tlakem na posilování nepřímých daní v daňovém inkasu, který prosazuje současná koalice a jejímž vyjádřením je snaha o sjednocení sazeb DPH, dojde k dalšímu markantnímu zvýšení tohoto podílu. (Mezi vyspělými zeměmi budeme k této nové struktuře daňového inkasa ztěžší hledat srovnání.) Takto vysoký podíl nepřímých daní na celkovém daňovém inkasu je z pohledu vyspělých států Evropské unie spíše výjimečný (podíly spotřebních daní se pohybují zhruba v intervalu 45-50 %).<sup>5)</sup>

Toto jednoduché porovnání zároveň ukazuje, jak ošidné a v zásadě chybné je hodnotit daňový systém podle údajů vytržených z celkového kontextu daňového systému. (A obráceně, jen v tomto celkovém kontextu je možno posuzovat změny přímého či nepřímého zdanění.) Takže – například – přestože má Dánsko (v podstatě) jednu sazbu DPH na všechno zboží a služby a tato sazba je nejvyšší v celé Evropské unii, je v Dánsku podíl nepřímých daní na celkovém daňovém výnosu jen zhruba 35 %!

**(5) Jak daně přímé, tak i daně nepřímé mají své výhody a nevýhody.** Obecně je možno říci, že výraznou výhodou přímých daní (resp. daní z příjmu) je v zásadě jejich bezprostřední reakce na vývoj HDP. Progresivní zdanění, které je s těmito daněmi zároveň spojeno, do určité míry zmenšuje společenskou diferenciaci a přispívá k udržení sociální koheze společnosti. Nevýhodou této daně je nutnost poměrně velkého výškoleného a řádně pracujícího aparátu zabývajícího se kontrolou a výběrem této daně a výraznější nebezpečí daňových úniků souvisejících s globalizací (zneužívání daňových rájů apod.).<sup>6)</sup>

Výhodou nepřímých daní – daně z přidané hodnoty a spotřebních daní – je jejich poměrně jednoduchá správa a výběr. (To však naprosto neznamená, že jsou nepřímé daně – speciálně v ČR a dalších postsocialistických státech SVE – prosty rizika daňových úniků.) Nevýhodou je jejich malá reakce na vývoj HDP (tedy příspěvek k samovolnému poklesu daňové kvóty) a problém relativně vyššího zatížení nižších příjmo-

<sup>5)</sup> Taxation trends in the European Union, Prostat statistical books, 2007

<sup>6)</sup> To však neznamená, že se k problematice spekulativního převodu peněz do daňových rájů a tím umělého snižování daňového základu staví státy Evropské unie pasivně, jak to můžeme vidět v České republice (a jak se to posléze stává jedním ze základních argumentů pro snižování přímého zdanění v zemích našeho typu). Naopak legislativa bojující proti tomuto způsobu daňových úniků je v řadě zemí na vysoké úrovni. V této souvislosti se mohou do určité míry stát inspirativními např. opatření všeobecného daňového zákoníku (Code général des impôts) k potírání neplacení daní a daňových úniků spočívající v opatření, že zisky transferované francouzskými firmami na zahraniční pobočky porušující právní předpisy o transferových cenách nejsou pro daňové účely odpočitatelné. Před zdaněním transferovaných částek musí správa daní dostat průkaz o vazbě, která existuje mezi francouzskou a zahraniční firmou. Když má zahraniční firma sídlo v „daňovém ráji“, může být zdaněn bez ohledu na její vztahy s mateřskou firmou.

vých skupin se všemi, zvláště sociálními, problémy s tím souvisejícími. Daňová politika jednotlivých států mimo jiné směřuje k hledání optimálního nastavení struktury daní, ve které by se klady jednotlivých daní násobily a zápory vzájemně eliminovaly. Je však samozřejmé, že aktuální struktura daní je ovlivněna i historickým vývojem, kulturními tradicemi, ale i ekonomickou vyspělostí.

Sledujeme-li tedy strukturu celkových daňových příjmů a vývoj jednotlivých položek v čase, ukazuje se, že ve všech vyspělých státech Evropské unie **jsou negativa nepřímých daní vyvažována výrazně vyšší vahou daní z příjmu a majetku.**

Zvláště markantní se tento mechanismus ukazuje v Dánsku – kde až na omezený rozsah výjimek neexistuje, tak jako v ostatních zemích EU, vnitřní „kompenzační mechanismus“ daně z přidané hodnoty, který výraznějším využíváním systému osvobození od daně, nulovými, supersníženými či sníženými sazbami zvýhodňuje sociálně citlivé druhy zboží. V Dánsku je proto vyrovnávání sociálních rozdílů a udržování sociální koheze společnosti docilováno vyšším přímým zdaněním příjmů a majetku. Těžko si tedy lze při diskusích o budoucí struktuře a výše sazeb DPH brát Dánsko za vzor bez toho, aniž bychom viděli zapojení systému DPH (a obecněji nepřímých daní) v celkovém daňovém systému této země.<sup>7)</sup>

S výrazně vysokým podílem nepřímých daní se Česká republika značně přiblížila méně vyspělým periferním zemím, rezignujícím na zavedení „technologicky“ náročného systému výběrem přímých a spokojujícími se s pohodlnou a méně administrativně náročnou cestou zdanění spotřeby.<sup>8)</sup>

## II. Daň z přidané hodnoty – české mýty

Již na první pohled je zřejmé, že předchozí velmi stručná analýza situace v oblasti DPH v Evropské unii zcela jasně vyvrací celou řadu mýtů, které se o DPH, o jejím působení a hlavně směřování již delší dobu šíří v České republice.

**(1) Nebývale tuhý život má v českém prostředí mnohokrát vyvrácený mýtus, že sjednocení sazeb DPH je evropský trend, ke kterému stejně bude muset dojít. Česká republika by proto neměla otálet a měla by provést toto sjednocení v co nejkratší době.** Jak jsme si ukázali v předchozí části – z pohledu reálné politiky jednotlivých členských zemí Evropské unie je takovéto či podobná tvrzení čistou fikcí.

**(2) Neplatí ani modifikovaná varianta předchozího tvrzení, hovořící o trendu poklesu počtu sazeb a zákazu rozšiřování počtu sazeb.** Od roku 1990 rozšířily celkový počet sazeb DPH následující státy - Belgie (v roce 1994 ze 4 na 5), Lucembursko (v roce 1992 ze 3 na 4), Rakousko 1995 (ze 2 na 3), Portugalsko (1996 ze 2 na 3), Finsko 1995 (ze dvou na tři), Švédsko 1993 (ze dvou na tři). Některé z těchto států (Bel-

<sup>7)</sup> Takovýto účelový způsob argumentace není v České republice vůbec neobvyklý. Zcela běžně se na jedné straně (např. při výši daňové kvóty, při zdanění přímými daněmi) ČR dávají „za příklad“ tzv. chudší země Evropské unie, zatímco při debatě o výši a počtu sazeb DPH se klidně operuje situací ve vybraných nejvyspělejších státech EU. Je to zcela pochopitelné, protože v tomto případě se situace v chudších zemích jaksí „nehodí do krámu“. V Řecku, Španělsku i Portugalsku existují totiž vedle poměrně širokých systémů osvobození od daně a územních výjimek 3 sazby DPH, přičemž Španělsko využívá dokonce tzv. supersníženou sazbu ve výši 4 %.

<sup>8)</sup> Velmi vážnou otázkou, která se však v České republice při velmi omezených diskusích o dalším směřování struktury daní neobjevuje prakticky vůbec, je velmi nízké využití daní majetkových. Zde je třeba v první řadě poukázat na (z pohledu EU) ojedinělý rozsah osvobození od daně dědické.

gie, Finsko) po několika letech počet sazeb opět snížily, ostatní státy si ponechaly upravený počet sazeb. Většina těchto rozšíření se uskutečňovala v oblasti rozšíření počtu snížených sazeb DPH.

Počet sazeb však rozšířily i nové členské země, a to „kupodivu“ zrovna ty země, které se dávaly za příklad. V určitou dobu totiž měly zavedenu „ekonomicky čistou“ jednu sazbu. Takže od „zázraku“ jedné sazby odstoupilo v roce 2000 Estonsko a Litva, v roce 2003 Lotyšsko, 2004 Rumunsko a konečně v roce 2007 Bulharsko a Slovensko. **V České republice se tedy navrhuje sjednocení sazeb DPH v situaci, kdy všechny nové státy EU po negativních zkušenostech s jednou sazbou udělaly přesný opak.**<sup>9)</sup>

(3) I třetí mýtus je velmi silně zakořeněn v českém podvědomí. Mohli bychom ho zhruba charakterizovat „pochopitelným tvrzením“, že **čím více sazeb daně z přidané hodnoty se používá, tím hůře se daň z přidané hodnoty spravuje, zvyšuje se sklon k daňovým únikům apod.** Pokud bychom toto tvrzení „přesadili“ do podmínek současných členských zemí Evropské unie, pak je opravdu obdivuhodné, že ještě nedošlo k totálnímu zhroucení jejich systémů veřejných financí. Vždyť dvě sazby DPH jsou zde i dnes spíše výjimkou – a to nemluvíme o tom, že ještě v průběhu 80. let nebylo výjimečných 7 sazeb (příčemž taková Itálie jich měla jednu dobu dokonce 11). Přitom se ukazuje, že podle mezinárodních srovnání míry daňových úniků je oproti těmto zemím „na chvostě“ spíše Česká republika. Úspěšnost či neúspěšnost výběru DPH nebude ani tak souviset s počtem sazeb (to potvrzují mimochodem i pracovníci MF ČR), jako spíše s úrovní, vzděláním, připraveností a ochotou (systémem odměňování) daných finančních úředníků tyto nešvary odhalovat a potírat a s připraveností represivních složek státu (včetně právních norem) tyto případy daňových úniků trestat.<sup>10)</sup>

(4) Dalšími „silnými“ argumenty, které můžeme slyšet v České republice od zastánců tzv. sblížení sazeb DPH, je tvrzení, že **nezvykle vysoký je rozdíl mezi horní a sníženou sazbou – což opět podle nich vede ke zvýšeným snahám o daňové úniky.**

Vrátíme-li se k úvodní tabulce, vidíme na první pohled, že toto tvrzení je ve skutečnosti mýtem. Výše základní sazby v České republice totiž není v evropském kontextu nijak výjimečná. V intervalu mezi 20–25 % se nacházejí základní sazby 11 členských zemí EU a deseti nových členských zemí.

<sup>9)</sup> A nebyly to jen nové členské státy. I Velká Británie měla prakticky od roku 1973, kdy byla DPH zavedena, do roku 1994 jednu sazbu DPH. Od roku 1995 přešla na dvě sazby DPH, kdy nově vytvořená 8% sazba byla v první řadě určena pro potraviny. Není bez zajímavosti, že v roce 1997 Velká Británie tuto sazbu dále snížila na dnes platných 5 %.

<sup>10)</sup> Průzkumy prováděné od roku 2000 CERGE-UK v České republice a na Slovensku prokázaly mimo jiné, že míra daňových úniků je velmi silně ovlivněna mírou rizika odhalení. Zároveň tyto průzkumy ukázaly ne příliš lichotivou tvář státní správy v ČR ve vztahu k boji proti daňovým únikům. Respondenty vnímaná (a pravděpodobně zkušeností ověřená) pravděpodobnost odhalení při daňových únicích je v České republice velmi nízká. O tom, že se pravděpodobnost odhalení daňového úniku pohybuje maximálně do 20 %, bylo v roce 2002 přesvědčeno téměř 73 % respondentů pravidelně se zabývajících stínovými aktivitami – na pravděpodobnost odhalení maximálně do 10 % - tj. na praktickou beztrčnost při daňových únicích věřilo v ČR ještě 57 % respondentů. Podle těchto průzkumů bylo v daných letech na Slovensku vytvořeno mnohem rizikovější prostředí než v ČR – tomu, že se riziko odhalení pohybuje do 20 %, věřilo pouze 54 % respondentů a do 10 % již necelých 39 % respondentů. Prozatím se nenašel nikdo, kdo by v těchto velmi zajímavých průzkumech pokračoval. Nicméně se nezdá, že by se situace v této oblasti za posledních 8 let nějak výrazně zlepšila, spíše naopak.

(5) Další rozšířenou pověrou v České republice je, že by se **neměly sazby daně z přidané hodnoty měnit příliš často, z důvodů adaptace subjektů a finančních úřadů na tyto sazby**. Pokud se opět podíváme do Evropské unie, je možno naprosto bez nadsázky říci, že se zde sazby mění „každou chvíli“. Zcela běžné jsou změny sazeb z roku na rok a výjimečné nejsou změny ani v průběhu jednoho roku. I zde se ukazuje, že problém není v sazbách, ale v systému správy a kontroly daní a koneckonců i v nejednoznačných legislativních řešeních.

### **III. Sjednocení DPH, důchodová reforma, zdravotní reforma, odhad dopadů**

V souvislosti s připravovanou důchodovou reformou se opět objevila otázka sjednocení sazeb DPH a je nesporné, že současná koalice to tentokrát myslí vážně. Na základě koaličních jednání se prozatím rýsuje hlavní směr důchodové reformy tak, že by se z průběžného systému vyvedly 3 % pojistného, a to by směřovalo na důchodové spoření, zároveň by se snížil strop pojištění (na 4násobek průměrného příjmu). Dále pak by děti mohly jedno procento pojistného směřovat přímo k posílení důchodů svých rodičů. Tyto kroky by v rámci rozpočtů byly kompenzovány sjednocením DPH na úrovni 20 %, <sup>11)</sup> přičemž by údajně podle ministra Drábka takto získané prostředky umožnily „nejen rozjezd penzijní reformy, ale pokryly by deficit důchodového účtu v průběžném systému, zaplatily valorizaci penzí (4 miliardy Kč), valorizaci životního minima, zvýšení podpor rodinám s dětmi (6 mld.) či snížení nákladů práce, kterým chce vláda vykompenzovat zvýšení cen. ... vláda zamýšlí zrušit příspěvek na politiku zaměstnanosti (1,2 % hrubé mzdy) a úrazové pojištění 0,6 % hrubé mzdy“.<sup>12)</sup> Dále by pak toto zvýšení mělo pokrýt „volitelné“ 1 %, které mohou děti přesunout ve prospěch posílení důchodů svých rodičů. Podle vládních představitelů prý půjdou všechny získané peníze zpět do důchodového systému a prakticky všem se „velmi malé dopady“ vykompenzuje. Úplné ekonomické perpetuum mobile. A to vše již od října letošního roku. Asi proto, aby si „reformami“ zdecimované veřejné finance vybrali svůj desátek na předvánočních nákupech. (Alespoň že ti kapři, chleba a zdravá cibule budou vyloučeni ze sjednocení DPH.)

Podívejme se nyní, jak tato operace bude skutečně vypadat. Nejdříve si však připomeňme, jaké komodity se budou „sjednocovat“ – lépe řečeno zdražovat:

- ♦ **potraviny (s výjimkou viz pozn. 2), voda, zvířata a rostliny, léky a léčiva, knihy, noviny, časopisy a jiné tiskoviny, zdravotnické prostředky,<sup>13)</sup> zboží pro osobní užívání nemocnými (pomůcky pro slepce – počítače apod., pro neslyšící-**

<sup>11)</sup> Prakticky dojde ke sjednocení sazeb. Na „nátlak“ strany Věci veřejné budou ze sjednocení vyloučeny „základní potraviny“, kterými podle představ této strany jsou: chleba, brambory, čerstvá zelenina, nezpracované ryby, dětské mléčné výživy, potraviny pro lidi s metabolickými problémy. Ve skutečnosti jde jen o kosmetickou úpravu bez valného efektu. Výrazně větší dopad na obyvatele bude mít zvýšení cen tepla a teplé vody, vodného a stočného a léků. Výraznější mimo jiné proto, že na růst cen těchto komodit nebude moci spotřebitel nijak reagovat.

<sup>12)</sup> Drábek: DPH zaplatí reformu penzí a sníží náklady zaměstnavatelům, Právo 23. února 2011.

<sup>13)</sup> Podle vyjádření ministra Kalouska dne 27. 2. 2011 se údajně tato oblast nebude zdražovat, no uvidíme.



cí, manipulační stroje pro těžce zdravotně postižené osoby), hnojiva a prostředky proti škůdcům, dětské sedačky, dětské pleny

- ◆ zemědělské a chovatelské práce, práce související s provozem lesních školek, práce související s rybolovem a chovem ryb, úprava a rozvod vody, dodávky tepla, bytová výstavba, služby ubytovací a stravovací, pozemní doprava (osobní železniční a silniční doprava), vodní a letecká doprava, zdravotní péče (pokud není osvobozena)
- ◆ sociální péče (pokud není osvobozena), vstupné na kulturní a sportovní akce, umělecké a ostatní zábavní služby (činnosti spisovatelů, skladatelů, malířů, sochařů, herců, činnosti knihoven – půjčování knih veřejnosti), pohřebnictví a související služby

## 1. Inflace

Sjednocení sazeb DPH vyvolá přímý cenový impuls v minimálním rozsahu více než 3 % body nad úroveň běžného vývoje **průměrné roční míry inflace**. V tomto propočtu vycházíme z odhadu objemu dodatečného příjmu veřejných financí v rozsahu 58 mld. korun a velikosti kupního fondu (2 bil. Kč) v ČR. Pokud by se podařil záměr provést sjednocení DPH již na podzim letošního roku, pak by toto sjednocení zvýšilo ceny ještě v letošním roce o čtvrtinu 0,75–1 procentní bod nad úroveň běžné inflace. V příštím roce pak cca o 2,5 % nad úroveň běžné inflace.

Celková průměrná roční inflace v roce 2012 (které zasáhne se počítá se sjednocením DPH) by se tak mohla pohybovat okolo 5-5,5 %.

Nutno však podotknout, že se jedná o přímý dopad vlivu sjednocení na konečné spotřebitele. Vedle nich se však evidentně objeví ještě vyvolané dopady sjednocení DPH s dopadem do spotřebitelských cen. Souvisí to především s výrazným zvýšením nákladů v oblasti veřejných služeb (především zdravotnictví) spojených se sjednocením DPH (viz dále).

V **indexu životních nákladů důchodců** se vzhledem k rozdílnému spotřebnímu koši (vyšší podíl komodit přesunovaných do základní sazby) bude přímý roční vliv sjednocení pohybovat o 4,5 % nad běžný vývoj inflace. A celkový vzestup indexu životních nákladů důchodců by se pak pohyboval okolo 7,5 %. Jde opět, tak jako v předchozím případě, spíše o spodní hranici odhadu. Vzhledem k tomu, že se počítá se zvýšením cen již v říjnu, projeví se – stejně jako v předchozím případě – vliv sjednocení DPH pro letošní rok jen  $\frac{1}{4}$ , tedy něco přes jedno procento. To bude mít výrazný vliv na valorizaci důchodů od ledna 2012.

## 2. Veřejné finance

Pro veřejné finance by v teoretické rovině mohlo sjednocení sazeb znamenat dodatečný příjem v rozsahu 58 mld. Kč ročně. 1 procentní bod zvýšení snížené sazby DPH v současné struktuře totiž znamená dodatečný příjem ve výši + 6 mld. Kč (minus vyloučená část potravin).

Je zřejmé, že tento odhad je vysoce optimistický. Jedná se o jednoduchý propočet, který nepočítá s tzv. **cenovou elasticitou spotřeby**, která se projeví u zdražovaného zboží. Odhad tedy vychází z nerealistického předpokladu, že bez ohledu na nárůst cen

budou spotřebitelé poslušně akceptovat cenové nárůsty u základních životních potřeb a ani „o bochník“ nesníží svůj rozsah hmotné spotřeby (což za současné příjmové situace v ČR je prakticky nemožné). Podle našeho názoru se s ohledem na cenovou pružnost dá reálně finanční přínos sjednocení DPH na úrovni 20 % odhadnout na cca 50 mld. Kč.

Teprve těchto realistických 50 mld. Kč může být tedy určeno pro neutralizaci dopadů **důchodové reformy do veřejných rozpočtů a na další „doprovodná opatření“ předpokládaná MPSV**. Podívejme se proto, jak je tato bilance promyšlena.

- 1) **Vyvedení tří procent z průběžného důchodového systému.** To reprezentuje – vztaženo na všechny pojištěnce – objem 36 mld. Kč. Pokud by se opt-out týkal jen pojištěnců do 35 let, reprezentovalo by to v dnešních podmínkách objem cca 20 mld. Kč. Nicméně i toto je velkou neznámou. Masívní kampaň důchodových fondů může tuto částku významně zvýšit.<sup>14)</sup> **Snížení stropu pojistného** ze 6 na čtyřnásobek průměrné mzdy bude reprezentovat ztrátu veřejných financí o další 3 mld. Kč.
- 2) **Vyvolaná valorizace důchodů** – vyvolaný cenový impuls vyvolá nutnost valorizace důchodů. Jen valorizace důchodů podle průměrné inflace (5%) si vyžádá zhruba 15 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že se bude sjednocení sazeb odehrávat již od října a ovlivní tedy index životních nákladů důchodců jen 1/4, počítá MPSV s valorizací pouze na úrovni 4 mld. Kč. Z cenového nárazu sjednocení sazeb tedy bude důchodcům v roce 2012 kompenzována pouze čtvrtina. Zbytek bude (pokud se nezmění valorizační schéma) kompenzován až při valorizaci v roce 2013. (S mimořádnou valorizací důchodů, která byla v minulosti při takto zřetelně proinflačních operacích používána, se evidentně nepočítá.) Ani v tomto případě však nebude sjednocení sazeb DPH – vzhledem k rozdílnému vývoji průměrné míry inflace a indexu životních nákladů důchodců, plně kompenzováno. Nekompenzováno zůstane cca 4,5–5 mld. zvýšených nákladů rodin důchodců.) Tvrzení, která se občas objevují, že důchodci na sjednocení DPH dokonce vydělají, jsou naprosto absurdní.<sup>15)</sup>
- 3) **Vyvolané zvýšené výdaje ve veřejné sféře.** Zvýšení DPH postihne samozřejmě celou veřejnou sféru. V prvé řadě celý sektor **zdravotnictví**. Zvýšení cen léků, tepla, vody, zdravotnických prostředků, potravin se nesporně odrazí v nárůstu nákladů poskytovatelů zdravotní péče. Odhadujeme, že celkový nárůst nákladů zdravotnictví spojený se sjednocením DPH se bude pohybovat na úrovni minimálně 10 mld. Kč (jen vliv léků bude podle vyjádření v tisku cca 5 mld. Kč). Stejně problémy bude mít samozřejmě celá veřejná správa a služby vč. resortů školství, kultury apod. Celkově se náš minimální odhad pohybuje okolo 15 mld. Kč pro celé veřejné rozpočty. (Tuto částku by měl centrální rozpočet přečerpát ze

<sup>14)</sup> Není jasné, zda se již reformátoři zbavili své původní představy, že by se rozsah vyváděného pojistného po několika letech zvýšil ze 3 % na 5 %. Každopádně se o tomto přestalo (zatím?) hovořit. Samozřejmě při vyvedení 5 % by se částka úměrně zvýšila minimálně o 30 mld. Kč (samozřejmě v dnešních podmínkách).

<sup>15)</sup> Tento základní problém bude u některých domácností důchodců překryt „darem“ 1 % pojistného přídatku k důchodu od svých dětí (dle návrhu VV), což je samo o sobě velmi zvláštní opatření a vyvolá problémy v důchodovém účtu – viz dále.

svých příjmů zpět do rozpočtů zdravotních pojišťoven a místních rozpočtů a samozřejmě posílit i vlastní dotčené rozpočtové kapitoly.) Je nadměru jasné, že s těmito výdaji uvažované reformní schéma vůbec nepočítá!!!

- 4) **Zrušení příspěvku na politiku zaměstnanosti (1,2 % hrubé mzdy) a úrazové pojištění** 0,6 % hrubé mzdy reprezentuje částku přes 20 miliard Kč.
- 5) **Valorizace životního minima a zvýšení podpor rodinám s dětmi** – 6 mld. Kč (odhad MPSV).
- 6) Použití jednoho procenta sociálního pojistného na posílení důchodů rodičů – 7 mld. Kč (odhad MPSV).

Celkově tedy bude bilance kombinované operace – důchodová reforma – sjednocení DPH v roce 2012 v neoptimističtější variantě vypadat následovně:

sjednocení DPH	+ 50 mld. Kč
opt-out	- 20 mld. Kč
zastropování	- 3 mld. Kč
valorizace důchodů <sup>16)</sup>	- 4 mld. Kč
převod 1 % rodičům	- 7 mld. Kč
<u>kompenzace pro rodiny s dětmi</u>	<u>- 6 mld. Kč</u>
<u>mezisoučet</u>	<u>+ 10 mld. Kč</u>
zrušení pojistného v rozsahu 1,8 %	- 20 mld. Kč
vyvolaný růst nákladů veřejného sektoru	- 15 mld. Kč
<b><u>celkem</u></b>	<b><u>- 25 mld. Kč</u></b>

**Sjednocení sazeb DPH na úrovni 20 % je reálně schopno pokrýt vyvedení 3 % pojistného soukromým důchodovým fondům, zastropování, valorizace důchodů na úrovni 1/4 dopadu, převod 1 % sociálního pojistného rodičům a uvažovanou kompenzací pro rodiny s dětmi.**

**Ostatní doprovodná opatření (další snížení pojistného o 1,8 % a hlavně vyvolaný nárůst nákladů v oblasti veřejných služeb) nejsou operací sjednocení DPH ve skutečnosti kryta.<sup>17)</sup> Pokud budou v současné situaci veřejných financí uskutečněna, půjdou buď na vrub jiných rozpočtových výdajů či na vrub dluhu. Jde jen o to, jakou část veřejných financí tento dluh zasáhne. Pokud např. MF ČR neposílí rozpočty zdravotních pojišťoven a místní rozpočty o částku, kterou z těchto systémů vyčerpá zvýšenou DPH, a podle ministra Kalouska se s ničím takovým ve skutečnosti opravdu nepočítá, ponesou tíhu této změny plně – či částečně právě tyto rozpočty.**

<sup>16)</sup> Jedná se jen o čtvrtinu z nutné celkové kompenzace cca 15 mld. Kč. Pro rok 2013 vyvolá toto opatření ještě nutnost pokrýt dalších 10 mld. Kč.

<sup>17)</sup> Snížení pojistného je v plánech vlády opticky pokryto, protože vláda ani v nejmenším nepředpokládá, že se ve spotřebě obyvatelstva něco stane – že obyvatelstvo strukturalizuje a sníží spotřebu. Při naplnění všech „reformních“ záměrů nejsou zcela zřetelně pokryty vyvolané náklady v rozpočtové sféře.

### 3. Dopady na domácnosti

Průměrný dopad na jednu osobu bude cca 300 Kč, na průměrnou čtyřčlennou rodinu 1200 Kč měsíčně.<sup>18)</sup> Tvzení některých politiků – jako např. Víta Bárty (Právo 28. 2. 2011), že se výdaje na rodinu zvýší ....,přibližně o 500 Kč. A to je přesně tolik, co díky daňové slevě na dítě rodina dostane“ (tj. 250 Kč na dítě) – jsou z říše snů. Bud jde o naprostou neinformovanost, nebo o záměrnou manipulaci. Pokud by tomu tak totiž bylo – tak by to znamenalo, že zvýšení DPH dopadne na průměrného občana 125 Kč měsíčně, tj. 1500 Kč za rok. To by při deseti milionech občanů ČR tvořilo cca 15 mld. korun. Kde se proboha vezme zbývajících 43 mld. Kč, aby to nakonec „hodilo“ očekávaných 58 mld. Kč (a nemluvíme proboha o turistech)? Ještě směšněji působí Bártou propagovaná koaliční „shoda na tom, že pokud to bude víc, stát to doplatí“. Samozřejmě že to bude víc, otázkou je, z čeho to stát doplatí.

Zatím jsme zde hovořili pouze o přímém dopadu sjednocení. **Dopady zvýšení DPH do veřejných služeb však vyvolají další tlak na výdaje občanů. A po vyjádření ministra Kalouska v televizní debatě dne 27. 2. 2011 je naprosto zřejmé, že právě toto je jedním z dalších cílů této celkové reformní operace. „Sociálně citlivé“ se zvalorizují důchody (viz výše), vyplatí se nějaké kompenzace rodinám s dětmi a podnikatelům (snížení pojistného) a na kompenzaci dopadů sjednocení do oblastí veřejných služeb se již jaksí „nenajdou zdroje“ a tyto oblasti pak budou muset fakt, že jim centrální rozpočet prostřednictvím sjednocení sazeb odčerpal peníze, řešit vlastními silami – snížením nákladů, omezením rozsahu poskytované služby, privatizací a v závěrečné fázi zvýšením „spoluúčasti“ občanů. Nejde o žádnou fantazii. To je přesně záměr prezentovaný z televizních obrazovek ministrem financí Kalouskem.**

V první řadě jde o *zdravotnictví*. Zdravotnictví pracuje v současné době se systémovým ročním deficitem -10 mld. Kč. Minimální dopad sjednocení DPH pak bude dalších -10 mld. Kč. Pokud vláda zvýšené náklady plynoucí ze sjednocení DPH nebude kompenzovat (tedy že finance odčerpané ze zdravotnictví prostřednictvím zvýšené DPH od tohoto „nereformovaného“ sektoru zpět nevrátí), pak nás čekají velmi krušné časy.

<sup>18)</sup> Problém nárůstu zatížení nepřímými daněmi ve vztahu k rodinám s dětmi souvisí s obecnějším problémem existující ostré asymetrie mezi privatizací nákladů na výchovu dětí a socializací výsledků práce těchto dětí, která někdy bývá označována jako „vykořisťování rodin v procesu přerozdělení“ (Borchert J. Verantwortung statt Almosen, Die Politische Meinung 394, September 2002). Rodiče jsou přinuceni převzít odpovědnost za důchodové zabezpečení bezdětných vrstevníků prostřednictvím výchovy svých dětí (které je posilováním nepřímých daní stále dražší), zatímco bezdětní jsou zbaveni odpovědnosti za své budoucí zajištění a mohou stavět na dětech cizích lidí. Jak uvádí Jurgen Borchert na jednom případě, který byl řešen před Ústavním soudem SRN a který vedl k přijetí ústavního příkazu zlepšit situaci rodin s dětmi při každé novelizaci všech zákonů vztahujících se k přerozdělování. Žena pracující jako myčka v hotelu, která vychovala 9 dětí, by dostala 250 DM důchodu měsíčně, zatímco její děti odváděly ze svých příjmů do systému sociálního zabezpečení měsíčně celkem 8000 DM. Autor uvedené německé studie uvádí, že neustálé posilování nepřímých daní je jedním z hlavních důvodů demografického poklesu v SRN od 60 let. V této souvislosti klade autor sugestivní otázku „proč bylo až do šedesátých let v SRN možné z jednoho dělnického platu uživit tři děti a ještě postavit dům a proč to není v současné době uskutečnitelné?“ Poznává, že základním cílem musí být osvobodit výdaje rodičů – jako investici do lidského kapitálu zdanění. Uvádí, že návrh na osvobození rodin u nákladů na obživu dítěte od platby DPH se objevil v návrhu na rodinnou strukturální reformu předloženou hessenské vládě. (V praxi by se rodinám vracel objem zaplacené daně podle výše průměrného zatížení nákladů na obživu dítěte.)

Návod na řešení tohoto vyvolaného problému se v uvedené diskusi s ministrem financí také již objevili – spoluúčast pacientů. Proto se také tak spěchá s prolomením §13 zákona 48/1997 o veřejném zdravotním pojištění. V tomto zákoně se zavedení nucené spoluúčasti pacientů na úhradě zdravotní péče cudně nazývá „**otevření možnosti legálně si připlácet**“. Je velmi pravděpodobné, že již v dohledné době si budou pacienti „legálně připlácet“ v rozsahu dalších 20 mld. Kč. Celkové „připlácení“ se tak minimálně zvýší ze 40 mld. Kč, dosažených v roce 2008, na 60 mld. Kč a míra spoluúčasti se zvýší z 15,4 %, dosažených v roce 2008, na zhruba 23 %.<sup>19)</sup> Roční průměrný výdaj na spoluúčast ve zdravotnictví přepočtený na jednoho nemocného by pak činil cca 20 000 Kč (jde opět především o důchodce a rodiny s malými dětmi).

Stejný postup pak urychlí např. i další „systémové změny“ ve školství (školné) či dalších oblastech veřejných služeb a správy (včetně propouštění).

#### **4. Podnikatelský sektor**

Zvýšení DPH základních životních potřeb bude mít negativní dopad i na podnikatelský sektor. Zde bude nesporně docházet vlivem nárůstu cen produktů pro konečného spotřebitele k výrazným restrukturalizačním a redukčním procesům. Vyvolaná inflace pak vyvolá tlak na nárůst mezd. Předpokládané snížení pojistného – které by mělo tomuto sektoru podle představ vlády (MPSV) není sjednocením DPH dostatečně kryto. V každém případě lze očekávat, že sjednocení DPH dopadne velmi tvrdě na zemědělskou prvovýrobu, stavebnictví, služby cestovního ruchu (hotely a restaurace), tištěná média, dopravce osob.

#### **5. První důchodový pilíř – pokračování důchodové reformy jinými prostředky**

Vyvedením pojistného ze základního pilíře a náhrada tohoto výpadku příjmy z DPH dostává první pilíř do vratké polohy. Odvádí mu jisté pojistné příjmy a nahrazuje je nejistými příjmy z DPH – které navíc dříve či později vytvoří problém v prvním pilíři, problém nesouladu mezi druhem příjmu a charakterem vyplácené dávky (viz dále). Co nevidět se opět budou hledat úspory a kde jinde než opět v základním systému důchodového pojištění, opět se budou hledat parametrické úpravy (valorizace, věk odchodu do důchodu, ztížení přechodu do invalidity). I přes vyvedení (či právě proto) bude první pilíř stále „drahý“. Pro bližší osvětlení tohoto problému uvádíme několik důležitých otázek.

Proč se připravuje v důchodové reformě takto složitá operace? Proč tedy jednoduše prostředky získané sjednocením DPH nepřesměrovat k důchodovým fondům a základní důchodový účet „nechat na pokoji“? Proč se až donedávna tak usilovně stropovalo a snižovalo pojistné? Odpověď není tak složitá. Dokud bude existovat solidní první pilíř důchodového pojištění, nebude o penzijní připojištění dostatečný zájem a naopak.

Abychom byli zcela „v obraze“ toho, co se bude dít v základním pilíři, musíme se obrátit k připravované daňové reformě. Když pod stejným ministrem financí koncipovalo MF ČR v roce 2008 novou daňovou koncepci (působením Fisherovy vlády jen na čas odloženou), hovořilo se evidentně o **zrušení pojistných systémů a o jejich náhradě**

<sup>19)</sup> V této souvislosti není od věci si připomenout volební program TOP 09, který říká, že „spoluúčast, která tvoří v současnosti zhruba 14 % celkových výdajů oproti 25 % obvyklým v rozvinutých zemích Evropské unie, bude růst maximálně o 3 procenta ročně“.

**daní z příjmu.** Je naprosto zřejmé (i když celková koncepce daňové reformy ještě není zveřejněna), že to bude téměř jistě právě tento námět, který se zde znovu objeví.

Předložený návrh totiž nespadol z nebe. Dlouhodobá nechuť k veřejným pojistným systémům v oblasti sociálních transferů (důchody, nemocenské dávky, dávky v nezaměstnanosti) ze strany správců veřejných financí je známa již od doby daňové reformy v roce 1993, móda neoliberalních přístupů nechuť ještě posílila.

Z původně zamýšlených samostatných pojistných systémů (fondů), organizačně a věcně oddělených od státního rozpočtu, nezůstalo nic. Nicméně určitý „pojistný pohled“ na tyto oblasti se přece jen zachoval. Především díky tomu, že se (přes různé účelové manipulace s pojistnými sazbami) podařilo na příjmové straně zachovat pojistné platby. Stejně tak se podařilo výdajovou stranu – nárok a vyšší vyplácených dávek (přes všechny existující problémy) provázat se zaplaceným pojistným.

Platba pojistného na jasně definovaný účel (důchody, nemocenské, nezaměstnanost), tedy pojištění, jasně evokuje právo takto „pojištěného občana“ na pojistné plnění. Rozhodnutí Ústavního soudu, které neplacení nemocenských dávek po dobu prvních tří dnů nemoci jako neústavní zrušilo, toto právo fakticky potvrdilo. Nejde však jen o tento zjevný „problém“, který našim reformátorům vadí.

Jasně identifikované pojistné platby na dané účely umožňují veřejnou kontrolu, jak se s vybraným pojistným nakládá, na jaké účely se ve skutečnosti používá. Těžko se totiž zdůvodňovalo, proč se při všech etapách „reformy veřejných financí“ redukovaly dávky, když na pojistných účtech ať už hypotetických (nemocenské, politika zaměstnanosti), či skutečných (důchody) vznikaly značné finanční přebytky. (Či naopak, proč se snižovalo systematicky sociální pojistné, když systémy byly v podstatě finančně vybilancovány.) Záměr předkladatelů na sjednocení pojistného s daní z příjmu je jednoduchý – znepřehlednit a „odmašličkovat“ finanční toky, které směřují do státního rozpočtu. Není to nic nového. Volné nakládání s přebytky „pojistných systémů“ v rozpočtu či zatěžování vybraného pojistného dodatečnými platbami, které s účelem pojištění nemá nic společného, toho jsme svědky po celou dobu od vzniku pojištění (pravda s různou intenzitou). Pokud se tento návrh skutečně objeví (o čemž nepochybujeme) a bude schválen, tak napříště to už bude naprosto volné a nekontrolovatelné a bude se to týkat i důchodového pojištění. Systémy sociálních transferů se ve skutečnosti dostanou do naprostého područí příjmových a hlavně výdajových priorit státního rozpočtu.

Pokud se sjednotí pojistné s daněmi, bude před Českou republikou stát neblahá budoucnost zbytkového státního sociálního zabezpečení. Systému, který byl důrazně (a oprávněně) kritizován na počátku 90. let.

Pokračujeme však v přehledu předpokládaných dopadů dále. Je totiž evidentní, že toto opatření na příjmové straně pojistných systémů se neobejde bez odpovídající reakce na straně výdajové (v oblasti dávek). I když je míra zastoupení daňového a pojistného kanálu ve financování systému sociální ochrany individuální a ve své praktické podobě odráží historickým vývojem vzniklou architekturu národních systémů sociální ochrany, musí minimálně odpovídat určitým obecným zákonitostem. Z obecného hlediska totiž platí, že poměr mezi daňovým a pojistným finančním zdrojem závisí na vnitřní struktuře dávek, který systém sociální ochrany poskytuje. Jde o to, do jaké míry se jedná o státem garantovaný systém zabezpečující při výskytu sociální události všem občanům určitou výši sociální ochrany v rámci celonárodní solidarity a do jaké míry se v systému prosazují pojistné principy, spočívající na straně příjmů v pojistném charakteru pla-

teb a na straně výdajů v odstupňovaném plnění. To může mimochodem zcela jasně vysvětlit velmi nízký podíl pojistného v Dánsku, kde výdajovou stranu prakticky tvoří systém jednotných sociálních dávek. Ve skutečnosti tedy bude zrušení sociálního pojištění a jeho převedení do systému daně z příjmu fyzických osob směřovat k systému jednotných dávek – jednotného důchodu, nemocenské, podpory v nezaměstnanosti. Nebudeme daleko od pravdy, když řekneme, že se tyto dávky budou nalézat na velmi minimalizované úrovni (chudinské péče).<sup>20)</sup> (O to větší prostor se samozřejmě otevře pro „osobní iniciativu“ – za čímž musíme vidět rozsáhlou nabídku soukromých pojistných plánů. Ovšem ty budou dostupné jak pro koho.)

Místo dalších úvah si v závěru dovolíme k připravovanému návrhu ještě dvě poznámky, které přímo souvisí s tolik v poslední době vyzývanou „nápravou“ veřejných financí.

Za prvé – nelze přehlédnout fakt, podpořený i řadou provedených výzkumů v zahraničí i naší domácí realitou, že pojistné je jako zdroj financování systému sociální ochrany pro svůj „parafiskální“ charakter (předem stanovený účel použití) výnosově daleko bezpečnější než daňové příjmy.

Za druhé – zamýšlený systém bude dále posilovat využívání systému nepravého podnikání, což může být pro veřejné finance přímo destruuující. Případným zrušením pojistného by z těchto subjektů neplatil nic. Vlak oficiálně podporovaného černého pasažerství v českých sociálních systémech se změnil v rychlák.

#### IV. Závěr

Za snahami o sjednocení sazeb DPH jsou skryty mnohem zásadnější záměry, nežli se ukazuje navenek. Tím hlavním záměrem je snaha o zásadní změnu struktury daní ve společnosti a tím i zásadní změnu systému přerozdělování. Jasnou snahou (která se projevila již ve výsledcích tří etap reformy veřejných financí provedených v letech 2002 až 2010) je výrazně snížit váhu přímých daní (daní z příjmu a pojistného) a na druhou stranu posílit zdanění spotřeby. Nahrazuje se tlumící účinek příjmových daní rovným zdaněním spotřeby pro všechny a to navíc v situaci prakticky zanedbatelného výnosu daní majetkových. Toto zásadní opatření velmi značně rozkmitá ekonomický a sociální systém České republiky.

**Bude znamenat zásadní krok v přesunu daňového břemene (míry zdanění) od vyšších příjmových skupin ke skupinám nižším. Dále bude pokračovat rozrušování soudržnosti (koheze) společnosti, solidarita vyšších příjmových skupin s nižšími (prostřednictvím přerozdělení) se mění na solidaritu pouze uvnitř skupiny nižších příjmových skupin.**

**Oproštěno od „odborného“ balastu různých slůvek jde o jediné – sjednocením sazeb DPH zvýšit ceny základních životních potřeb, v první řadě potravin, léků, tepla, sociálních služeb, dopravy atd. a takto získanými penězi vydřenými především ze sociálně nejslabších skupin zalepit rozpočtové díry, které vzniknou převedením části důchodového pojištění soukromým penzijním fondům.**

<sup>20)</sup> Ani náhrada pojistného daní z příjmu není tak jistá. Na základě jednání o pokračování ekologické reformy se zdá, že kruhy spojené s ministerstvem životního prostředí se stále ještě nezabývaly své představy o náhradě (částí) pojistného ekologickými daněmi. To by mělo (vzhledem k regresivitě spotřebních daní) oproti daní z příjmu ještě mnohem negativější dopad na výdajovou stranu těchto systémů.

Myslíme si, že by vládní koalice tento bohužel cíl neměla skrývat. Měla by sdělit občanům, že ke zdražení jejich základních životních potřeb dochází proto, aby mohla předat soukromým penzijním fondům cca 20 mld. Kč ročně (pro začátek) bez záruky ve výši budoucích důchodů.

Druhým cílem je touto operací dohnat veřejné služby do výrazných deficitů, zavést výraznou spoluúcast a připravit půdu pro privatizaci systému zdravotního pojištění.

Pod hlavičkou údajných „reform“ chce vláda ODS-TOP 09-VV provést majetkové a finanční přesuny z veřejného do soukromého sektoru v rozsahu stovek miliard Kč. Chce využít příhodného výsledku voleb a chce to udělat velmi rychle, bez ohledu na cokoli, nejméně na zájmy většiny svých občanů,

chce to udělat bez ohledu na to, že se nominálně snižují či přinejlepším stagnují nominální příjmy pracovníků ve veřejném sektoru,

chce to udělat bez ohledu na to, že již výrazně seškrtila sociální příjmy nízkopříjmových občanů – zvláště rodiny s dětmi,

chce to udělat bez ohledu na to, že v doznívající krizi je růst nominálních mezd velmi nízký a že jsou stále celosvětově znatelnější inflační impulsy spojené s nárůstem cen komodit, především potravin,

chce to udělat bez ohledu na to, že náš „reformní vzor“ Slovensko za pár týdnů spustí humanitární pomoc bezplatného rozdávaní mouky a těstovin 370 tisícům svých občanů, aby je uchránilo před hladověním...