

Stanovisko ČMKOS
K materiálu MF ČR (č.j. 25/34 022/2008)
Reforma daňového systému 2010

Teze pro veřejnou diskusi

Obecně k textu

Záměr předkladatele vytvořit daňový systém, který by optimalizoval vztah mezi daňovou spravedlností a efektivní správou daní, který by zajistil rovné podmínky pro všechny daňové poplatníky nacházející se ve srovnatelné situaci a současně by také došlo ke zjednodušení právní úpravy, je bezesporu správný a nelze jej nepodpořit.

Problémem je, že ty zásadní (rozhodující) změny daňového systému již byly provedeny zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který vstoupil v platnost 1. 1. 2008. Tímto zákonem došlo ke zrušení progresivního zdanění příjmu fyzických osob a zavedení jedné sazby daně, k zastropování povinného odvodu na sociální a zdravotní pojištění, základem daně u zaměstnanců se stala tzv. superhrubá mzda (zahrnující i odvody zaměstnavatele na povinné pojistné), schválený zákon o registračních pokladnách, který měl omezit daňové úniky byl zrušen dříve, než byl v praxi uplatněn. Dále tímto zákonem byl nastaven systém postupného snižování sazby daně u právnických osob až na 19 % počínaje rokem 2010, aniž by současně došlo k významnějšímu rozšíření daňových základů u právnických osob. Došlo k vyloučení z daně darovací nejen osob blízkých, ale i dalších osob v příbuzenských vztazích.

Z výše uvedeného výčtu (byť není kompletní) je evidentní, že základní principy daňového systému již byly změněny a od 1. 1. 2008 jsou v praxi uplatňovány. Přesto v dubnu 2008 MF ČR předložilo k veřejné diskusi teze tzv. reformy daňového systému 2010.

Klademe si otázku, proč vláda žádá o názor veřejnost teď, proč se neobrátila na veřejnost již v první (rozhodující) etapě reformy daňového systému. **Ptáme se, k čemu se má vlastně veřejnost vyjádřit, o čem má vlastně diskutovat, když základní reformní kroky byly již provedené a platí (a to bez diskuse s veřejností a sociálními partnery) a důsledně jsou v předloženém materiálu považovány za nezpochybnitelné a správné.**

Jde o velice nestandardní postup reformních kroků. Nejprve se v prvním kroku sníží zdanění zejména vysoko příjmovým poplatníkům a teprve následně se dává k diskusi "audit", tedy rušení nebo omezení existujících výjimek pod záminkou rozšíření daňového základu.

Navíc skutečné cíle této další etapy reformy jsou formulované velice obecně a nejasně a místy vytvářejí dojem, že si MF a potažmo vláda si v mnohých případech spíše otevírá cestu k účelovému "přelévání" prostředků. Stačí si srovnat materiál předaný k připomínkám veřejnosti s obsahem prezentace k tomu textu, která je rovněž k dispozici na webových stránkách MF ČR.

Tyto dva materiály v některých zcela zásadních bodech hovoří zcela protichůdně. Jedná se například o sazby daně, kdy podle písemného materiálu předaného k připomínkám má být jedna sazba daně s tím, že určitá míra progresu by byla zachována v konstrukci základu daně uplatněním příslušných nezdanitelných částí základu daně. Podle materiálu uveřejněného jako prezentace na webových stránkách MF ČR by však docházelo ke změně sazby podle potřeb rozpočtů a sazba daně by se stanovovala při hlasování o rozpočtu.

Obdobně tomu je pokud jde o zachování nebo zrušení institutu superhrubé mzdy. Podle materiálu uveřejněného jako prezentace se předpokládá zachování výpočtu daně ze superhrubé mzdy. Oproti tomu písemný materiál objektivně hodnotí problémy způsobené zavedením superhrubé mzdy a dochází k logickému závěru, tj. k nutnosti vrátit se k výpočtu základu daně fyzických osob obvyklému ve státech s rozvinutou ekonomikou.

Nejzávažnější vadou materiálu je, že zcela opomíjí hlavní funkce daní – tj. vytvářet dostatek finančních zdrojů ve veřejných rozpočtech v rozsahu potřebném pro naplnění veřejných úloh státu. Otázku, zda stávající rozsah výběru je dostačující, či ne, si materiál vůbec neklade, a

jde přitom o problematiku zcela zásadní. Cíle reformy situuje až příliš do oblastí technických změn a ignoruje přerozdělovací funkci daňového systému jako nástroje udržování příjmových nerovností na snesitelné úrovni, která by garantovala zachování sociální soudržnosti společnosti a zamezila sociálnímu vyloučení. Přitom již dnes máme jeden z “nejlevnějších” sociálních států¹.

Postoj ČMKOS ke změnám, které byly provedeny v rámci tzv. reformy veřejných financí, je obecně znám a máme za to, že není nutné jej zde opakovat. Pokud jde postoj a požadavky ČMKOS k nově formulovaným záměrům, jsou uvedeny v textu.

K základním tezím a principům nového zákona o daních z příjmů

Pokud jde o základní principy věcného záměru zákona o daních z příjmů - ***nalezení optimálního vztahu mezi daňovou spravedlností a efektivní správou daně z příjmů*** - jde o obecný princip, který je nezpochybnitelný a vyplývá ze známé daňové zásady, že daň je kompromisem mezi daňovou spravedlností a spravovatelností. To znamená, že daň nemusí být za každou cenu až do posledního detailu spravedlivá, **ale musí jí poplatníci a správa daní rozumět a stát ji pak bude i snadněji vybírat, bližší konkretizace však v materiálu chybí.** Jde ovšem o princip technického charakteru, kde návrh předpokládá, že se naplní prostým zrušením “výjimek”, aniž by se zabýval otázkou, proč je řada výjimek tak složitě konstruována.

Dále je záměrem v novém systému ***preferovat širší základ daně a nižší sazbu daně (daní)*** - tento záměr je v textu označen jako zásada “dobré daňové politiky”. Ovšem hned v prvním odstavci části 3. je zmínka o podpoře podnikatelského prostředí a podpoře přílivu zahraničních investic - což je v rozporu s touto zásadou. Předkladatel vidí rozšíření základu daně především ve zrušení “přemíry” úlev a výjimek spočívajících v osvobození některých příjmů od daně a v některých úpravách snižujících základ daně. Deklaruje, že výsledkem záměru by měl být systém zdanění příjmů, který zajistí rovné podmínky pro všechny daňové poplatníky nacházející se ve srovnatelné situaci. **V textu však není ani naznačeno, co se pod pojmem “srovnatelná situace poplatníků” rozumí.**

V této části se z materiálu více nedozvíme, kromě diskuse, zda mají být zákony dva nebo jeden, což je pouze technická záležitost. Nadbytečně velká část textu (v porovnání s ostatními principy) je věnována technické otázce zařazení dosavadního samostatného zákona upravujícího rezervy pro účely daně z příjmů do jednoho zákona.

Najdeme zde prostá konstatování, že ČR především díky snížení sazeb daně zlepšila svoji konkurenční pozici na “daňovém trhu”, že došlo k přílivu zahraničního kapitálu. To však není zásluhou současné vlády a její ekonomické strategie. Věcný záměr má přinést další prvky zatraktivnění podnikatelského prostředí v ČR v naději, že další snížení daní tento trend posílí. Jde však o prosté oznámení bez jakékoliv analýzy.

Znovu tedy konstatujeme, že **materiál je pojat nejen velice obecně, ale spousta důležitých otázek není ani zmíněna. Spíše jde o naznačení obrysů podoby budoucího zákona, chybí jakákoliv konkretizace.** Například v kapitole **Sazba daně** (pro fyzické osoby) – je pouze tento text “*Daň bude stanovena jednou sazbou daně s tím, že určitá míra progresivity bude zachována v konstrukci základu daně uplatněním příslušných nezdanitelných částí základu daně podle nároku poplatníka*”.

Pro ČMKOS však základní otázkou je, co se vlastně chce a má podrobit daní z příjmů a na jaké úrovni bude zdanění. Materiál zřetelně považuje sazby daní schválené v první fázi reformy za tabu a převážně se věnuje vymezení daňového základu. I zde však zachází do technických korekcí, aniž by jasně formuloval základní principy.

Z části 4. materiálu lze soudit, že základem daně by měl být zisk jako rozdíl mezi příjmy a vynaloženými výdaji na jeho dosažení, zajištění a udržení (resp. přírůstek majetku poplatníka bez zohlednění výdajů na osobní spotřebu). Aby tento záměr byl zčásti dodržen, obsahuje materiál návrh na návrat k vymezení základu daně u zaměstnance jako příjmu (mzdy) sníženého alespoň o jeden výdaj zaměstnance, kterým je povinné pojistné srážené zaměstnanci z příjmu. **O jiných existujících možných výdajích zaměstnance se materiál nezmiňuje a nadále vychází z presumpce, že vše nutné k výkonu práce dostane zaměstnanec od zaměstnavatele.** Např. cestu do práce a zpět pokládá nadále

¹ Dokládají to mezinárodní srovnání podílu výdajů třeba na sociální zabezpečení, na školství, na zdravotnictví z HDP, kde jsou pozice ČR opakovaně v podprůměru.

za výdaj zaměstnance pro osobní spotřebu a tedy jako součást zdanitelného “zisku” zaměstnance. Nepočítá např. ani s výdaji na právní zastoupení v případném majetkovém sporu se zaměstnavatelem majícím dopad na výši zdanitelných příjmů. *(Prezentace věcného záměru, která je v heslovité podobě samostatně připojená, naopak dokonce setrvává na zdanění zaměstnance ze superhrubé mzdy při spojení daně a povinného pojistného na sociální zabezpečení do jedné daně).*

Vymezení předmětu daně z příjmů je opsáno z dnešního vymezení pro právnické osoby jako příjmy z veškeré činnosti a z nakládání s veškerým majetkem. Co vše se rozumí příjmem, není blíže vymezeno a může vzbuzovat pochybnosti. U právnických osob, zpravidla povinně účtujících, toto vymezení příjmů lze dovodit v návaznosti na účetnictví. U fyzických osob při příjmech ze zaměstnání nebo ze samostatné výdělečné činnosti do značné míry také, avšak každá fyzická osoba v životě vykonává neustále nějakou činnost a nakládá se svým majetkem v pestré škále možností.

Při uvedené definici příjmu pak může být vymezení “příjmů” nesmírně široké, neboť za příjmy je nutno považovat nejen příjmy v penězích a naturáliích, ale i další dosažené penězi ocenitelné “výhody”. Např. fyzická osoba si vlastní činností provede úklid vlastního bytu – výhoda takto dosažená by se jistě dala ocenit ve výši, v jaké by obvykle účtovala za úklid profesionální firma. Pravděpodobně však nejde o “příjem”, který by zákonodárce měl v úmyslu “zdanit”. *(Obdobně když si fyzická osoba pro sebe a svou rodinu na zahrádce vypěstuje zeleninu, přebytky věnuje sousedovi nebo je se sousedem smění za ovoce).* **Přítom materiál v bodě 4.2.2. konstatuje, že obecné zásady při stanovení základu daně a daně budou platit pro všechny poplatníky².**

Na druhé straně ve vztazích mezi fyzickými osobami by se o příjem mělo jednat třeba v případě, kdy věřitel promine dlužníkovi splacení půjčky *(což se dá provést i spekulativně se snahou vyhnout se daním)*. **Korektní záměr by měl proto obsahovat např. myšlenku, že příjmem je i prominutí závazku** (pro právnické osoby povinně účtující to vyplývá z účetnictví, ale ve vztazích s fyzickými osobami to jasně nemusí být).

Nejasnost záměru podporuje návrh na zahrnutí darů a dědictví (zbývajících po okleštění daně dědické a daně darovací jen na III. skupinu dárců a nabyvatelů) **pod daň z příjmů se “zachováním kontinuity zdanění darů podle stávající úpravy”.** I zde jde zřetelně o technickou změnu (snižování počtu daní), kde budoucí záměr o úrovni zdanění lze jen domýšlet.

Návrh se odvolává na dnes existující přiřazování darů přijatých v souvislosti s výkonem závislé činnosti a podnikatelskou činností fyzické osoby pod daň z příjmů – zde jde však spíše o protiúnikové opatření (logicky nepodchycující dědictví). Analogií by pak mohlo být pouze přijímání darů právnickými osobami založenými za účelem podnikání (obchodní společnosti fungují na principu vkladů do podnikání a dosahování zisku a ne na principu darů).

Rozumnější by bylo podrobovat nadále převody majetků vysokých hodnot samostatné dani z dědictví a darování při jejím zásadním zjednodušení a zvýšení od daně osvobozeného limitu (20 tis. Kč funguje beze změny od roku 1993) při sazbě podobné sazbě daní z příjmů. Daň by vedle fiskální funkce měla nadále i kontrolní funkci ve vztahu k převodům majetku vysokých hodnot - jestliže vláda odmítá jakoukoli formu majetkového přiznání.

Při zděděním podnikového majetku by bylo možné uvažovat se zápočtem daně dědické na daň z příjmů spojenou s provozem podniku u dědice spíše jako protiargument pro kritiky této daně. U daně darovací i kritici této daně uvádějí, že základním předpokladem pro odstranění této daně ze systému je absolutní neuznatelnost darů jako obdoby daňového výdaje u dárců – u nás je obdoba u darů na vymezené účely odečítané od základu daně. To jen na dokreslení, že pokusy o zjednodušení daňového systému nelze popisovat zjednodušeně.

² Ad absurdum – např. člověk, který nemůže dobře chodit, dá sousedovi 100 Kč, aby mu za ně koupil potraviny. Soused mu nakoupí a nákup odevzdá: má tedy příjem a výdaj ve stejné výši. Snad ale orgán daňové správy o tom nebude požadovat evidenci, byť tento nemohoucí člověk zjevně má od souseda výhodu – “nepeněžní příjem”. Ten lze určitě, byť malou částkou, ocenit a teoreticky i zdanit. Možná by bylo rozumné, aby se předkladatelé návrhu (v přehnané snaze zdanit úplně všechny “příjmy”) inspirovali, jak je vymežován předmět daně ve státech z rozvinutou ekonomikou a s ustálenější daňovou legislativou. Dát do zákona ustanovení (povinnost), kterou v praxi nelze reálně naplnit, oslabuje jeho autoritu a snižuje úctu k právu obecně.

Záměr, co by se ve skutečnosti mělo zdanit, je vyjádřen v bodech 4.2.4. pro fyzické osoby a v bodě 4.2.6. pro právnické osoby, kde se naznačuje způsob vymezení základu daně.

Pro zdanění zaměstnanců materiál v rámci bodu 4.2.4 mimo jiné uvádí, že rozsah příjmů osvobozených u zaměstnance od zdanění bude významně redukován. Uvádí se, že osvobození nebude aplikováno ve specifických případech vztahujících se k jednotlivým profesím a výhodám “např. poskytovaných při služebním poměru, u horníků, příslušníků policie a bezpečnostních sborů, představitelům státní moci apod.”

Na druhé straně je vyjádřen úmysl zachovat daňové osvobození u zaměstnance v případě nepeněžních plnění nejčastěji se v praxi vyskytujících. Uvádí se prohlubování kvalifikace zaměstnanců, zajištění stravy a nealkoholických nápojů ke spotřebě na pracovišti a případný náhradní způsob závodního stravování prostřednictvím poukázek na stravování (nově se u poukázek zřejmě předpokládá denní limit), dále též plnění ze sociálního fondu nebo obecně plnění na vrub nedaňových nákladů - **nově jen v rozsahu umožněném právními předpisy u zaměstnanců ve státní sféře a v rozsahu do stanoveného ročního limitu.**

Na straně zaměstnavatelů se materiál zmiňuje o daňové uznatelnosti výdajů na pracovní podmínky a péči o zdraví zaměstnanců (v souvislosti s povinnostmi zaměstnavatelů v oblasti vytváření pracovních podmínek), ale příkladem uvádí jen prohlubování kvalifikace, závodní preventivní péči a odborný rozvoj a rekvalifikaci (s výjimkou zvýšení kvalifikace). Podle dalšího textu lze soudit, že MF hodlá za daňově uznatelné výdaje uznávat jen výdaje obligatorního charakteru. Tedy nikoliv ani zčásti závodní stravování prostřednictvím poukázek.

ČMKOS bude důsledně sledovat další vývoj v daňovém osvobození vybraných příjmů zaměstnanců a trvá na zachování daňového osvobození příjmů sociálního charakteru, které nemají bezprostředně charakter odměny za vykonanou práci, i na zachování deklarované kontinuity. ČMKOS trvá na zachování daňového osvobození výsluhových příspěvků u příslušníků bezpečnostních sborů a příslušníků Armády ČR.

Poznámka:

Zmínka o hornících je v textu materiálu MF nepatřičná, neboť pro horníky existuje v zákoně jediné osvobození pro odstupné podle již zrušené vyhlášky č. 19/1991 Sb., o pracovním uplatnění a hmotném zabezpečení pracovníků v hornictví dlouhodobě nezpůsobilých k dosavadní práci, vyplácené pracovníkům přeřazeným nebo uvolněným ze zdravotních důvodů pro pracovní riziko, nemoc z povolání, pracovní úraz nebo onemocnění vznikající nebo se zhoršující vlivem pracovního prostředí, kde dobíhají jen některé nároky z minulé doby a nové nevznikají. Přitom v závěru materiálu předkladatel uvádí, že přechodnými ustanoveními se bude řešit zachování kontinuity. Zvláštní příspěvek horníkům je přímo v zákoně jej upravujícím označen jako nepodléhající dani a tedy je tomu přizpůsobena i jeho výše. U příslušníků (vojsko, Policie ČR atd.) mají výsluhové příspěvky charakter penze respektive kompenzace, pro které již v zákoně existuje široké daňové osvobození (a příp. daňové posuzování by mělo být přinejmenším srovnatelné), úmrtné v rámci výsluhových náležitostí pozůstalým po vojákovi nebo policistovi je rovněž sporné zahrnovat mezi zdanitelné příjmy. V případě daňového osvobození kázeňských odměn příslušníků může mít návrh v úmyslu zdanit jen peněžní dary za významné skutky (jako je záchrana života nebo majetku). Zdanění nepeněžních darů za záchranu života slavnostně předávaných apod. snad předkladatel návrhu nemá v úmyslu zdaňovat a vyslovení pochvaly v rámci kázeňských odměn podle zvláštního zákona pravděpodobně nelze ocenit a považovat za zdanitelný “nepeněžní příjem”.

Podle materiálu (bod 4.2.4.1.) by cílovým stavem měl být základ daně stanovený jako jednotný pro daň z příjmů fyzických osob, tak i pro pojistné sociálního a zdravotního pojištění. Je zde zmíněn i záměr nahrazení sociálního pojistného daní z příjmů, zřejmě zahrnutím pojistného na sociální pojištění do výše sazby daně z příjmů fyzických osob. Završením by mělo být sjednocení výběru daně i pojistného nejen sociálního, ale i zdravotního do jednoho místa.

ČMKOS důrazně odmítá záměr postavit zdravotní a sociální pojištění na roveň daňovému systému a tedy i zahrnutí povinného pojistného do sazby daně, která by pak navíc zřejmě ve vyšších příjmových pásmech (při zachování analogie stropu pro odvod pojistného) byla regresivní nehledě na to, že by se setřely neslučitelné specifické funkce, které jednotlivé systémy mají.

V části týkající se způsobu stanovení základu daně u zaměstnanců je správně uvedeno, že současným výpočtem daně ze “superhrubé mzdy” se způsob stanovení základu daně značně zkomplikoval. **Není však jasné, zda při návratu k základu daně odvíjejícímu se od příjmu (hrubá mzda + odměny + další požitky) se uvažuje s odečítáním pojistného placeného zaměstnancem pro zjištění základu daně zaměstnance** (zmínka o “jednotném základu” pro daň i pojistné a úmysl zahrnout sociální pojistné do sazby daně z příjmů tomu nenasvědčuje). Není tedy jasné, zda se v zásadě nejedná jen o technickou změnu.

Pro zdanění fyzických osob materiál (v rámci bodu 4.2.4.1.) předpokládá návrat k systému nezdanitelných částek ze základu daně namísto současných slev na dani (na poplatníka, na manžela-manželku bez vlastních příjmů, na invalidní a částečný invalidní důchod, na průkaz ZTP/P a při studiu do 26 let věku). Předpokládá se jedna lineární sazba daně. Je pravdou, že pevně stanovené částky slev z vypočtené daně ztrácejí při lineární sazbě daně svůj hlavní smysl a jeví se jako zbytečná komplikace výpočtu daně *(při progresivní sazbě daně znamená odpočet nezdanitelné částky vyšší absolutní výhodu pro vysokopříjmové poplatníky, a proto se při progresivní sazbě daně preferují slevy z vypočtené daně)*. *Zdánlivě jde o technickou změnu, avšak s následnou argumentací, že systém nezdanitelných částek neumožňuje poskytování daňových bonusů na děti.*

ČMKOS zásadně nesouhlasí zejména s transformací daňového zvýhodnění na vyživované děti na nezdanitelnou částku na dítě (děti) a tím i se zrušením systému daňových bonusů (v rámci bodu 4.2.4.1.). Transformace na nezdanitelnou částku se jeví jako jediné odůvodnění (záminka) pro zrušení těchto bonusů.

V návaznosti na zrušení institutu minimálního základu u OSVČ zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů by však bylo účelné určité propojení systému daňových bonusů se systémem přídatků na děti v rámci státní sociální podpory. Je dosti pravděpodobné, že bonusů na děti budou ve větší míře než dosud využívat OSVČ s vysokými příjmy a současně s vysokými vykázanými výdaji – první zkušenosti mohou však být až po podání daňových přiznání ke konci března 2009.

ČMKOS v návaznosti na požadavek znovuzavedení progresivní sazby daně (obvyklé v rozvinutých evropských státech) **požaduje zachovat systém slev na dani (v každém případě slev a bonusů na děti)**. Účelné by bylo i za progresivní sazby daně transformovat na nezdanitelnou částku pouze základní slevu na poplatníka (základní nezdanitelná částka by ve výsledku mohla představovat pásmo s nulovou sazbou daně, na které by navazovala pásma progresivní daně).

V rámci zdaňování neziskového sektoru materiál deklaruje zjednodušení. Konstatuje, že u některých neziskových poplatníků není účelné a ani možné zdaňovat všechny příjmy a uvádí příkladmo **nezdaňovat členské příspěvky u občanských sdružení**.

ČMKOS systematicky kritizuje postoj politiků, kteří se snaží zpochybňovat význam (přínos) občanské společnosti pro demokratický vývoj. A bude zásadně požadovat, aby daňový systém (minimálně ve stávajícím rozsahu) podpořil fungování občanských sdružení, nadací a dalších neziskových subjektů.

Navržená společná ustanovení (bod 4.2.7.) se zřejmě nebudou týkat příjmů zaměstnanců. **Předkladatel zřejmě nechce připustit, že by i zaměstnanci mohli mít výdaje vynaložené na dosažení zajištění a udržení příjmů**. Koncept vychází ze současného stavu a předpokládá, že to nejnütnější pro výkon práce dostanou zaměstnanci od zaměstnavatele (to nadále nebude předmětem daně, popř. to bude od zdanění osvobozeno). Zde předkladatel důsledně prosazuje “jednoduchost systému” a to i ve vztahu k vyměřovacím základům pro pojistné (pokud by zákon určitý výdaj přeci jen uznal jako daňový výdaj zaměstnance, třeba ve výši určitého paušálu z příjmu, mělo by to na principu rovnosti s OSVČ dopad do pojistného – OSVČ zjišťuje základ daně jako rozdíl mezi příjmy a výdaji).

Na straně zaměstnavatele předkladatel setrvává na současné úpravě **neuznávající jako daňový výdaj zvýšení kvalifikace z prostředků zaměstnavatele**. Zde složitost pro zaměstnavatele i daňovou správu představuje zejména posouzení, zda v konkrétním případě jde o prohloubení nebo zvýšení kvalifikace.

Dále se návrh variantně zabývá obecně výdaji zaměstnavatele poskytovanými jako plnění zaměstnanci vedle mzdy. Obavy má ze “zvýhodňování zaměstnanců v postavení vlastníků

majetkových účastí na zaměstnavateli". V první variantě se navrhuje podmínit daňovou uznatelnost u zaměstnavatele faktickým "zpojistněním" plnění vedle mzdy a neuznávat za daňový výdaj plnění přesahující strop pro pojistné (i když na straně zaměstnance bude příjem zdaněn). V druhé variantě by všechna možná plnění vedle mzdy byla daňově neuznatelná u zaměstnavatele, i když by vstupovala do vyměřovacích základů pro pojistné. Co návrh chápe jako "plnění vedle mzdy", není blíže rozvedeno. (Před novelou v návaznosti na nový zákoník práce byly na straně zaměstnavatele daňově neuznatelné např. věrnostní a stabilizační odměny). Problém, na který předkladatel návrhu poukazuje, zřetelně vyplývá z neexistence progresivní sazby daně. Plnění navíc vedle mzdy by zpravidla zákonitě spadala do pásma s vyšší sazbou a nebylo by potřebné navrhnout složité klíčování příjmů zaměstnanců pro daňovou uznatelnost u zaměstnavatele.

ČMKOS se tudíž nepřiklání ani k jedné z navržených variant (v rámci bodu 4.2.7.2.2.) a nadále trvá na jediném schůdném řešení, a to je znovuzavedení progresivní sazby daně. Tím se obavy předkladatele v zásadě eliminují (v příjmovém pásmu, kde odpadá pojistné, by existovala vyšší sazba daně než v prvním pásmu a při překročení stropu pro pojistné by byla alespoň vybírána vyšší daň).

ČMKOS bude zásadně odmítat asociální návrhy, které by pod záminkou technického zjednodušení systému byly předkládány jen s cílem nahradit budoucí výpadek příjmů veřejných rozpočtů způsobené neuváženými změnami ve zdanění, aniž by tomu předcházelo důsledné posouzení všech dopadů a určení jasného cíle, co se má považovat za zdanitelný příjem, jaké má být rozložení daňového břemene a jaký se očekává výnos veřejných rozpočtů.

Přehled výjimek "z obecného pravidla" v části V. materiálu MF je přitom neúplný a nezahrnuje výjimky týkající se daňově uznatelných výdajů. Kromě toho z "auditů" vyjímá položky upravené zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů. Přitom např. v části II. - Reforma zdaňování příjmů a majetku uvádí nahrazení slev na dani pro fyzické osoby nezdanitelnými částkami při zrušení daňových bonusů na děti. Tím se dotýká i položek v přehledu nezahrnutých a vyloučených z "veřejné diskuse".

Kromě toho lze neúplnost přehledu výjimek dokumentovat na případě, kdy OSVČ nebo zaměstnavatel jako právnická osoba může jako výdaj odčitatelný od příjmu (pro zdanění i pro pojistné) odečíst členský příspěvek organizacím zaměstnavatelů založeným podle zvláštního právního předpisu, Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky do výše 0,5 % úhrnu vyměřovacích základů pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za zdaňovací období. Zaměstnanec si může jako nezdanitelnou částku (tj. jen pro daň, nikoliv již pro povinné pojistné a jen do 3 tis. Kč ročně) odečíst od základu daně pouze členský příspěvek odborové organizaci, která hájí jeho zájmy. Jako daňový výdaj si nemůže uplatnit nic. Příspěvek organizacím zaměstnavatelů ve "výjimkách" k auditu uveden není, zatímco nezdanitelná částka u zaměstnance uvedena je. Ptáme se proto proč? (Pomůžeme situaci, že OSVČ popř. právnická osoba může dosáhnout přesunu prostředků na svůj svaz na principu fakturace služeb, analogicky odborová organizace by určitou službu zaměstnanci popřípadě vyfakturovat mohla, ale zaměstnanci se do jeho odčitatelných výdajů stejně nedostane, i kdyby se jednalo třeba o poradenství nebo právní zastoupení v pracovněprávním sporu.)

K seznamu daňových úlev (nezdanitelných částí základu daně).

MF ve své prezentaci nevedlo žádný záměr, zda některé úlevy zrušit a některé zachovat. Vytvořilo však přehled (soupis) převážné většiny těchto výjimek s vyčíslením rozpočtového dopadu v případě jejich zrušení a toto postoupilo veřejné diskusi. **Je nerespektivní předložit veřejnosti seznam výjimek (navíc neúplný) a očekávat solidní výstup neovlivněný různými emocemi.** Daňový zákon není soubor výjimek. Do určité míry se daňová osvobození, slevy na dani a nezdanitelné částky (pro daň s podobnými účinky jako výdaj) odvíjejí buď od životních potřeb a životní situace každého občana, nebo od úmyslu státu jisté chování občana bonifikovat.

Některá daňová osvobození jsou v zákoně jen z důvodu, aby při nejasném vymezení "příjmů" nedocházelo k nesmyslným situacím (např. soused dojde nemocnému sousedovi nakoupit pečivo, nic na tom nevydělá, ale "příjem" má, protože mu soused hodnotu nákupu uhradil).

Serioznější by bylo předložit celkové paradigma výdajové a příjmové strany veřejných rozpočtů a vzájemně provázaný návrh, kde by se vedle nejasných fiskálních záměrů, záměrů “zlepšení podnikatelského prostředí” a obav z mezinárodní daňové konkurence objevily i jasně definované priority (nejen přesun daňového břemene z vysokopříjmových poplatníků na středně příjmové), které by měly nebo mohly být zohledněny.

Patrné jsou ze současného systému i snahy o podporu nové generace, vzdělání, bydlení a nakonec i seniorů. Jakou váhu jednotlivým prvkům v novém systému přiznat? Uvažované směry se omezují jen na záměry typu ponechat, zrušit, zavést nové. Přitom jednotlivé prvky jsou v systému různě různou formou rozesety, jak do zákona byly postupně vkládány a posilovány či oslabovány, a to vždy s nějakým důvodem. *Proto i řazení výjimek v materiálu podle jednotlivých ustanovení zákona je nepoužitelné pro objektivní posuzování. Přeci se nemůže jednat o hlasování občanů o takovýchto výjimkách.*

K záměru zrušení sociálního pojištění a jeho převodu do daně

Součástí daňové reformy, prezentované MF, je jako jedna z variant možného budoucího vývoje uvažováno také o sloučení daně z příjmu a sociálního pojištění do jedné daňové sazby.

“Vyčleněním”³ sociálního pojištění z daňového systému v roce 1992 mělo svoji logiku. Umožnilo se tím fungování systému na pojištných principech, při zachování požadavku na vyrovnané hospodaření těchto systémů, kdy vybrané pojištění by mělo pokrýt jak výdaje na dávky, tak i správní výdaje. Vytvořil se důchodový a nemocenský systém, plnění z nichž nastává při vzniku dané sociální události. To vše se realizuje na principu solidarity - vysoko příjmových s chudými, bezdětných s rodinami s dětmi, zdravých s nemocnými, zaměstnaných s nezaměstnanými, osob v produktivním věku s důchodci atd. - jejíž míra je společensky dohodnutá. **Cílem navrhovaného sloučení daní a sociálního pojištění je rozvrátit tento solidární systém.**

Zrušením samostatného sociálního pojištění a jeho převedením do daní se vytváří cesta pro rovný důchod se všemi riziky z toho plynoucími (vytvoření prostoru pro dobrovolné pojištění na důchod u soukromých kapitálových fondů). V podstatě vláda jde po stejné cestě, kterou ODS představila již v Modré šanci: *“solidarita ve stávajících sociálních systémech je přílišná, pokládá ji za nepřiměřený zásah do přerozdělovacích procesů, který omezuje svobodu jednotlivce.”*

Za touto změnou povinných odvodů na sociální pojištění je možno opět vidět snahu o to, aby například účast na nemocenském pojištění nebyla pro zaměstnance povinná. Zaměstnanci by se tak sami museli rozhodnout, zda se (stejně jako dnes OSVČ) pro případ nemoci připojistí. Ovšem dnes je dobrovolná účast OSVČ na nemocenském pojištění umožněna i proto, že jejich váha v systému je nepatrná. Podle statistiky ČSSZ bylo v roce 2007 nemocensky pojištěno 4,5 mil. osob, z toho OSVČ představují pouze necelých 5 %. Hlavním zdrojem systému nemocenského pojištění jsou příjmy zaměstnanců, které umožňují zachovat jeho vyváženost. Případné zavedení “svobodného rozhodování” zaměstnanců o účasti nemocenském pojištění je navíc nutno vidět i z hlediska mezinárodních závazků ČR.⁴

V této souvislosti je nutno připomenout, že jen díky dosavadní míře solidarity v sociálních systémech **ČR patří k zemím s nízkou mírou chudoby. Sociální transfery celkově snižují míru chudoby o 31 procentních bodů. Proto jakékoli zrušení stávajících sociálních systémů či omezení jejich ochranné funkce se projeví v nárůstu chudoby v ČR.** V roce 2006 se pod hranicí 60 % mediánu národního ekvivalizovaného disponibilního příjmu pohybovalo bez sociálních transferů 22 % osob a po sociálních transferech necelých 10 % osob, což svědčí o relativní úspěšnosti sociální

³ Přestože sociální pojištění je realizováno prostřednictvím samostatných systémů, příspěvky na pojištění jsou stále příjmem státního rozpočtu. Pouze důchodové pojištění se v rámci státního rozpočtu vede na samostatném účtu a prostředky vybrané na důchody nelze použít na jiné účely. Parlament již několikrát zamítl návrh na vytvoření Sociálního pojišťovny jako veřejnoprávní tripartitně spravované organizace, která by zajistila plné oddělení sociálního pojištění od státního rozpočtu.

⁴ Dobrovolné nemocenské pojištění by znamenalo neplnění úmluv MOP č. 102 a 130, které ČR ratifikovala. V takovém případě bychom nesplňovali osobní rozsah úmluv, které říkají, že se musí vztahovat alespoň na 50 % všech zaměstnanců. Ovlivnilo by to i plnění závazků Evropského zákoníku sociálního zabezpečení a Evropské sociální charty, které jsou na plnění těchto úmluv navázány.

záchranné sítě. Nejvíce ohroženými skupinami obyvatelstva jsou zejména nezaměstnaní, mezi kterými je více jak 43 % pod hranicí chudoby, dále neúplné rodiny s dětmi, kterých se více než 40 % nachází pod hranicí chudoby. Zvýšení tohoto podílu chudých lze ostatně očekávat již v roce 2008, kdy se zpřísnily podmínky pro dávky hmotné nouze pro osoby bez práce a je jim nově garantována pouze úroveň existenčního minima.

V této souvislosti se nelze znovu nezmínit také o záměru stanovovat sazbu daně z příjmu⁵ až při hlasování o rozpočtu. Tento záměr by znamenal, že do sazby daně by se plně promítaly problémy státního rozpočtu. Každý rok bychom tak mohli mít jinou sazbu daně, což by zjednodušení systému jistě neznamenal. Výše daní by tak byla výsledkem politických tlaků a bojů v poslaneckých lavicích. To by při velice těsném rozložení sil v Parlamentu, který známe z posledních několika volebních období, mohlo vést k velké politické krizi a následně negativně ovlivnit i veřejné rozpočty. Je nasnadě, že by se to velice negativně dotklo i úrovně sociálních dávek a veřejných služeb.

K návrhu, aby příspěvky na sociální pojištění odváděli pouze zaměstnanci, tj. zrušily by se povinné odvody zaměstnavatele na sociální pojištění, nutno uvést, že tento záměr byl představen již v rámci “Modré šance” a směřoval k tomu, aby si zaměstnanci konečně uvědomili a na svých odvodech jasně viděli, jak vysokou částku, za ně zaměstnavatelé odvádí státu⁶ – a vyústil v zavedení nesmyslné superhrubé mzdy.

Jako celý záměr nového zákona je i tento návrh předložen bez dalších propočtů a souvislostí. Přitom je to technické nerealizovatelné – aby byla zaměstnancům zachována stávající úroveň příjmů, znamenalo by to faktické (nejen fiktivní jako v případě dnešního daňového základu) navýšení hrubých mezd zaměstnanců o část pojistného, kterou za ně dnes odvádí zaměstnavatelé (tj. 35 % z hrubé mzdy). MF přitom dobře ví, že soukromým subjektům tento krok nelze nařídit. A i v případě, že by tento krok nebyl protiústavní, tak je otázkou, jak by bylo jeho splnění kontrolovatelné a jakým způsobem by mohl zaměstnanec svého zaměstnavatele přinutit, aby mu takto uměle navýšil mzdu. Navíc takovéto umělé navýšení hrubých mezd by mělo dopady i statistické. Byla by vážně ohrožena srovnatelnost mzdové úrovně s předcházejícím obdobím. Došlo by i ke zkreslení ustálených ukazatelů úrovně sociální ochrany využívaných v časových řadách, např. relace důchodu ke mzdě.

Důsledné řešení (mimo jiné nastolené i rozhodnutím Ústavního soudu) má v zásadě dvě varianty, a to:

- **ČR se bude i nadále hlásit k modelu sociálního pojištění** na principech opírajících se o zásadu ekvivalence a zásadu solidarity (a zahájí jeho realizaci),
- **nebo se ČR vrátí do minulosti** a půjde cestou, kterou shodou okolností nestačil do všech důsledků dokončit předchozí režim před rokem 1989 a důsledně vymýtí slovo “pojištění” ze zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, ze zákona o důchodovém pojištění atd. Ke druhé variantě patří i zrušení pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění.

Zrušení pojistného je řešením ryze neoliberálním (s nízkou úrovní dávek, popř. i bez existence nemocenského pojištění – jako v USA), nebo model, který známe z minulého režimu. **Zachování pojistných systémů je řešením “středovým”, lze říci “středoevropským”, v čase osvědčeným a ČMKOS trvá na jeho zachování.**

⁵ Pokud by skutečně došlo ke sloučení sociálního pojištění a daně z příjmu a měly by být zachovány daně a příspěvky na sociální pojištění na stávající úrovni, odpovídá to (podle Hospodářských novin ze 3.4.2008) sazbě daně ve výši 40,2 %.

⁶ Jde o zavádějící tvrzení, nejedná se o odvody státu, ale o pojistné, které má charakter odložené spotřeby na stáří či zajištění pro případ nemoci zaměstnance či ztráty zaměstnání atd. Veřejné pojištění pro tyto sociální události je přitom vzhledem ke svému charakteru nejlevnější, s nejnižšími správními výdaji, neboť jeho cílem není tvorba zisku.

Reforma daňového systému počítá se sjednocením vyměřovacích základů daně z příjmu a pojistného. Ač tento krok vypadá vcelku logicky, neboť vyměřovací základy na pojistné se základu daně velice přiblížily, skrývá některá úskalí. Například vykáže-li OSVČ daňovou ztrátu⁷, nebude platit nejen žádné daně, ale ani pojištění? Nebo se bude pro účely pojistného vycházet z “minimálního základu daně pro odvod pojistného”? Je nutno připomenout, že minimální základ daně zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů již zrušil (nebo MF předpokládá, že bude zpětně zaveden?). Pokud ne - budou například budoucí důchod živnostníků v takových případech dotovat zaměstnanci?

Dopady zrušení povinného příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

V důsledku ohrožení či úplné likvidace statutu příspěvků na politiku zaměstnanosti jako “pojištění” lze očekávat, že dojde k odmítnutí chápání výdajů na politiku zaměstnanosti jako plnění plynoucího právě z pojistného charakteru tohoto systému a dále s neodhadnutelným negativním efektem do právního posuzování těchto záležitostí, kde bude ohrožena jakákoliv právní vymahatelnost těchto plnění. Dále dojde k výpadku disponibilních finančních zdrojů ze státního rozpočtu v řádu několika miliard v situaci, kdy už dnes je bilance (byť virtuálního) účtu příjmů a výdajů na politiku zaměstnanosti v jen velmi mírném přebytku. Dojde k otevření možnosti pro “vydírání” zákonodárců i veřejnosti ve směru dokazování “nutnosti” zredukovat státní politiku zaměstnanosti, či zpochybnění závazků plynoucích z různých mezinárodněprávních dokumentů, ve kterých se používá pojem “pojistné” nebo “pojištění”.

Dopady uvažovanému zrušení sociálního pojištění na důchodový systém

V důchodovém systému by se tím otevřel prostor pro zavedení rovného důchodu a likvidace principu zásluhovosti (opět je zde snaha o realizaci záměru publikované již v Modré šanci), navíc na minimální výši blízko životnímu minimu. Zrušením pojistného by byla ohrožena či zpochybnována schopnost zajistit průběžným financováním fungování základního důchodového systému a byl by tak vytvořen prostor pro prosazení opt-outu a postupnou privatizaci základního důchodového pojištění.

Obecně k návrhu části IV. Institucionální reforma

ČMKOS po zevrubném posouzení jednotlivých Hlav částí IV. návrhu je názoru, že navržená podoba integrace daňové a celní správy a sloučení výběru pojistného nepovede k podstatnému zvýšení efektivity výkonu daňové a celní správy a k vyšší efektivity výběru pojistného, ale naopak přispěje výraznou měrou k destabilizaci daňové a celní správy a následně i ke snížení výnosů daní a cel a k dalším negativním ekonomickým dopadům. **Proto ČMKOS předkládanou podobu návrhu odmítá jako celek.**

Podrobnější odůvodnění stanoviska k části B. Hlava první. Návrh na vytvoření Finanční a celní správy České republiky:

1. Za závažný koncepční nedostatek návrhu považujeme především **neexistenci seriózní analýzy efektivity stávající daňové a celní správy**, která musí předcházet rozhodnutí o případné změně v systémech daňové a celní správy (včetně organizačních a dalších změn).

ČMKOS proto požaduje zpracování hluboké a nezávislé analýzy efektivity současné podoby české daňové, odvodové, pojistné a celní legislativy, včetně organizačních schémat a personálního zajištění, její komparaci s moderními systémy uplatňovanými v jiných zemích, a to jako výchozího podkladu pro budoucí reformu výkonu daňové, odvodové, pojistné a celní agendy.

⁷ První krůček k tomuto již vláda zrealizovala (prostřednictvím technické novely zákona o nemocenském pojištění, kterou v současné době projednává Parlament). V tomto případě se však nejednalo o zcela nový krok. Při oddělení výběru pojistného je totiž stále zachována povinnost platit pojistné z minimálních vyměřovacích základů. I v případě daňové ztráty tak OSVČ musí odvádět pojistné alespoň na minimální úrovni, tj. z poloviny průměrné mzdy.

Další připomínky je nutné brát v kontextu s tímto výchozím stanoviskem a požadavkem ČMKOS.

2. Model, který zvolil předkladatel, pokládáme za velmi riskantní nejen z hlediska dopadů na příjmovou stranu veřejných rozpočtů, ale i s ohledem na negativní ekonomické dopady na některé právnické a fyzické osoby. Za systémový nedostatek pokládáme, že při přípravě návrhu nebyla seriózně a odpovědně zvažována alternativní řešení. (Předložený alternativní návrh uvedený v části 7 nevyvrací naše konstatování uvedené v předchozí větě).

Přitom alternativní řešení existují a minimálně jedno z nich, ke kterému se přiklání také ČMKOS, bylo realizováno v sedmi členských zemích EU, kde se v praxi osvědčilo. Máme na mysli řešení, které předpokládá sloučení Generálního ředitelství celní správy a Ústředního finančního a daňového ředitelství a zachování obou dalších stupňů daňové (FŘ a FÚ) a celní správy (CŘ a CÚ). Námi navrhané řešení by zachovalo dosavadní stabilitu daňové a celní správy, umožnilo by další optimalizaci celní správy i modernizaci daňové správy a nemělo by žádné negativní ekonomické dopady a další rizika.

Ze záměru integrace daňové a celní správy tak, jak je pojat v návrhu, je patrný zásadní negativní dopad na současnou celní správu a potenciál budoucí role celní stráže se jeví jako výrazně omezený. Reálně tak hrozí, že dojde ke ztrátě současných atributů celní správy, zejména jako znalostní, akceschopné a mezinárodně uznávané organizace s připravenými odborníky. Celní stráž tak může být vnímána jako pouhý pomocný "kontrolní či asistenční" útvar v rámci nové soustavy orgánů. Význam kontrolních, ochranných a dalších funkcí celních orgánů nemůže být z pohledu budoucí role celní stráže neodůvodněně snižován a tomuto orgánu musí být poskytnuty adekvátní prostředky a zdroje pro oblast vymáhání práva.

Z výše uvedených důvodů proto nesouhlasíme s extrémní redukcí počtu funkčních míst celní správy (redukce počtu funkčních míst z dnešních 6899 na 2500 osob, tj. snížení počtu funkčních míst o 63,8 %) a se související redukcí počtu poboček inspektorátů CS (33 poboček z toho 4 na letištích v Brně, Mošnově, Pardubicích a Karlových Varech), **kteřá ve svých důsledcích v praxi povede zejména k omezení kontrolních a asistenčních činností celní správy stanovených zákonem a k oddálení dostupnosti služeb pro občany.**

3. Nedostatečné personální obsazení povede k tomu, že zejména výše uvedené a zákonem stanovené kompetence celní správy budou pouze formální. Za alarmující v této souvislosti proto pokládáme konstatování předkladatele v části VI. 6.17, že: *"Vzhledem ke změně role celní správy (ve formě celní a finanční stráže) jako subjektu, jehož činnost není pouze fiskální, ale plní specifické funkce ekonomické politiky státu (viz. 6.3.), lze očekávat kladné i záporné ekonomické dopady integrace. V oblasti ochrany duševního vlastnictví může dojít omezením činnosti současné celní správy nebo zvýšením nákladů na kontrolní činnosti (z důvodu snížení počtu dislokací celních orgánů) k snížení efektivnosti při plnění mezinárodních závazků ochraňujících výsledky duševního vlastnictví. Negativním ekonomickým efektem pak může být výpadek výnosů majitelů ochranných známek. Analogická úvaha platí v případě činností souvisejících s regulacemi negativních externalit současnými celními orgány např. v oblasti kontrol, obchodu s odpady a nelegální zaměstnanosti..."*

Pokud sám předkladatel připouští tak závažné záporné ekonomické dopady integrace, je to dostatečný důvod pro to, aby navrhaná integrace nebyla realizována. Změna role celní správy, jak je uvedeno v přímé citaci textu, znamená ve skutečnosti oslabení role celní správy, která z důvodů výše uvedených není žádoucí.

4. Obdobně lze konstatovat, že pokud sám předkladatel uvádí, že "kladný efekt min. v řádu stovek mil. Kč ročně souvisí se snížením administrativních nákladů a přesunutím opuštěním některých činností celní správy", pak je zcela na místě otázka, zda takovým způsobem dosažený efekt je skutečně ekonomicky efektivní a žádoucí, zejména vezmeme-li v úvahu vyvolání nákladů v řádu miliard Kč, které s navrhanou integrací daňové a celní správy souvisí, a ekonomické dopady na právnické a fyzické osoby v souvislosti s omezením kontrolních činností celní správy.

5. V této souvislosti upozorňujeme také na to, že předkladatel bez předchozí analýzy navrhuje převod některých agend doposud vykonávaných celními orgány na jiné státní orgány. Výkon těchto kompetencí v gesci jiného resortu může být ovšem nákladnější a méně efektivní, protože celní orgány tyto kompetence vykonávají, s výjimkou kontroly výkonového zpoplatnění, jako součást integrovaných kontrol. Tuto skutečnost nevzal předkladatel vůbec na vědomí.

Dle našeho názoru nejsou schopny jiné státní orgány plnohodnotně zajistit, případně nejsou schopny vůbec zajistit, výkon některých agend doposud vykonávaných celními orgány.

6. Návrh předpokládá rozšíření trestněprávní kompetence celní správy na trestné činy týkající se všech daní. Pokud by měla platit navržená redukce počtu funkčních míst celní správy, stane se rovněž rozšíření trestněprávní kompetence celní správy ryze formální záležitostí.

7. Rovněž zásadně nesouhlasíme s navrhovanou podobou optimalizace počtu finančních úřadů (dále jen FÚ) a z toho plynoucí transformací současných 199 FÚ na 93 FÚ a to na principu stávajících okresů včetně transformace zbývajících 106 FÚ na pobočky příslušných FÚ. Dle našeho názoru je řada budoucích FÚ pro realizaci navrhované transformace nedostatečně materiálně-technicky vybavena. Navrhovaná transformace si, dle našeho názoru, vyžádá značné dodatečné finanční náklady. Totéž platí i o dopadech přesunu správy spotřebních a energetických daní a správy cel z celní na daňovou správu. Za zásadní vadu návrhu proto pokládáme absenci vyčíslení nákladů spojených jak s transformací, tak i s přesunem správy spotřebních a ekologických daní a správy cel.

8. Lze důvodně předpokládat, že v důsledku navrhované transformace, a zejména v důsledku přesunu správy spotřebních a ekologických daní, kde reálně navíc hrozí nebezpečí nedostatečného personálního vybavení, dojde minimálně v přechodném období k destabilizaci výběru daní. Riziko poklesu výběru daní považujeme za této situace za velmi vysoké. Je značně pochybné, zda výsledná změna přinese v konečném efektu zvýšení výběru daní, snížení administrativních nákladů, omezení daňových úniků a větší uživatelský komfort daňovými subjekty.

9. Vzhledem k výše uvedenému pokládáme za velmi sporné až deklaratorní tvrzení předkladatele v části 3. bodu 3.6. návrhu: *“Cílem změn, které jsou navrhovány, je vybudovat moderní integrovanou daňovou a celní správu s vysokou efektivitou a produktivitou, která klade důraz na dobrovolné plnění finančních a jiných povinností vůči státu a vykazuje vysokou kvalitu služeb kompetentních a motivovaných daňových a celních úředníků, za existence vzájemné důvěry těchto úředníků a subjektů, vůči nimž daňová a celní správa vykonává své kompetence”*. Obdobně lze významně pochybovat i o oprávněnosti tvrzení uvedeném v bodu 6.1 části 6 návrhu a to, že: *“Cílem navrhované právní úpravy je úspora výdajů, omezení daňových úniků (v důsledku sjednocení vyhledávací a pátrací činnosti) a modernizace organizace ve vztahu k poskytování služeb veřejnosti”*.

10. Navrhovaná redukce personálního vybavení celní stráže v praxi povede k tomu, že vyhledávací, pátrací a kontrolní činnost bude omezena, což v konečném důsledku povede nikoliv k omezení daňových úniků, jak tvrdí předkladatel, ale naopak k podpoře daňových úniků. Není ve veřejném zájmu, aby integrace ve svých důsledcích vedla mimo jiné také ke zvýšení možnosti daňových úniků, k snížení ochrany spotřebitele a z toho vyplývajícím dalším negativním jevům, pokusům některých zahraničních finančních skupin inkasovat příjmy od českých rezidentů z titulu výnosů z her a loterií organizovaných ilegálně a v rozporu s českými zákony elektronickou formou sázením po internetu (v řádu miliard korun ročně) apod.

11. Trváme na zpracování hodnocení dopadu regulace (RIA), a to především proto, že navrhovaný způsob integrace bude mít ve svých důsledcích negativní ekonomické dopady jak na státní rozpočet, tak na právnické a fyzické osoby, a to dle našeho názoru v řádu miliard Kč. Návrh přitom neřeší potřebu řádového zvýšení efektivnosti výkonu daňové, odvodové, pojistné a celní agendy. Skutečnost, že příprava zákona byla započata před 1. listopadem 2007, nemůže být v tak závažném případě, jakým navrhovaná integrace daňové a celní správy je, důvodem pro nezpracování RIA.

Výše uvedené i další důvody vedou ČMKOS k přesvědčení, že navrhovaná podoba integrace daňové a celní správy nemá oporu v analýze předností a nedostatků současného stavu,

chybí jí potřebná dlouhodobá vize a z toho plynoucí koncepce a hrozí být ve svých důsledcích ekonomicky neefektivní a je ve skutečnosti v rozporu s veřejným zájmem.

K části 7. Alternativní návrh na vytvoření Finanční správy ČR

Předložený alternativní návrh na vytvoření Finanční správy ČR spočívající v důsledném integrování obou soustav do jedné na všech úrovních pokládáme za nejméně vhodný způsob integrace daňové a celní správy. Z textu je zcela zřejmé, že i samotný předkladatel nemá ucelenou promyšlenou představu o fungování takto pojatého systému. Rizika spojená s realizací uvedeného modelu jsou extrémní. Odkazujeme též na důvody uvedené výše. Podle našeho názoru není tento model v podmínkách ČR vhodný. **Přestože uvedený alternativní návrh zcela odmítáme**, opakovaně navíc upozorňujeme, že zásadně nelze souhlasit se záměrem, aby příslušníky ve služebním poměru řídila civilní osoba. Návrh je v přímém rozporu s koncepcí zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Nelze proto předpokládat změnu tohoto zákona.

K části C. Hlava druhá. Sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění

ČMKOS návrh na sloučení výběru daní a pojistného v době, kdy byl tento záměr zaslán do vnějšího připomínkového řízení, nepodpořila. Přetrvávají v tomto ohledu vážné obavy z možné destabilizace systémů, kterou by změna výběru daní, cel a pojistného a na ni navazující riziko poklesu inkasa těchto příjmů veřejných rozpočtů mohla vyvolat. V oblasti sociálního pojištění jsou nároky odvozovány od dosaženého příjmu, nelze proto provádět plnění (výplata důchodů, dávek nemocenského pojištění atd.) bez toho, aniž by byly dostupné kvalitní informace o zaplaceném pojištění, resp. vyměřovacích základech pojištěnců za uplynulé období, či dokonce za desítky let zpátky. Domníváme se proto, že by se mělo v těchto oblastech postupovat velmi uvážlivě. Je třeba si uvědomit, že jen na sociální zabezpečení a příspěvek na aktivní politiku zaměstnanosti se v roce 2008 předpokládá výběr pojistného ve výši 375,5 mld. Kč. Ohrožení výběru pojistného v takové výši by se negativně promítlo do stability těchto systémů. Problémem je také skutečnost, že samo důchodové pojištění čeká reforma. A provádět experiment při výběru pojistného je proto velice nebezpečné, jak nás o tom přesvědčuje krátká praxe po roce 1997, kdy za sedm let, co platila neuvážená novela zákona zakládající pokles sazby o 1,2 procentního bodu, se I. pilíř penzijního systému dostal v kumulaci do stomiliardového schodku.

Sloučení výběru daní a pojistného však v sobě skrývá i potenciální riziko aplikace “salámové metody”, kdy se řadou drobných úprav ve finále nepozorovaně dostaneme ke zcela jinak koncipovanému systému.

ČMKOS se ztotožňuje s názory předních mezinárodně uznávaných expertů na tuto problematiku, že i dnes, tak jako před sto lety, jedině sociální pojištění zaručí příjemci plnou občanskou důstojnost dávkou “ze zákona”, v rámci zákonem zajištěných nároků. Bylo by omylem podceňovat tuto skutečnost, poněvadž velká řada konfliktů ve společnosti začíná uražením či pošlapáním lidské důstojnosti. Zachování sociálního smíru tedy závisí - vedle aktivní politiky sociální spravedlnosti a demokratického způsobu řízení - do velké míry také na úctě k jednotlivci a respektování jeho důstojnosti.

Případné spojení výběru daní a pojistného má i další úskalí, především je komplikováno rozdílností v poslání daní a pojistného. Zatímco daň z příjmů se snaží podrobit zdanění každé zvýšení majetku poplatníka (i např. příjmy z pronájmu, prodej nemovitosti pořízené v krátké době před tímto prodejem za mnohem nižší cenu apod.), pojistné se soustředí na příjmy dosažené výdělečnou činností (ze závislé činnosti, ze živnosti atd.).

Sám předkladatel návrhu při vyčíslení dopadů omezení míst výběru daní a pojistného přiznává, že *“nelze jednoznačně říci, zda je jedno výběrní místo levnější a výhodnější z pohledu státní správy”*. S tímto tvrzením jistě lze jednoznačně souhlasit, zejména z pohledu odhadů vstupních nákladů na vytvoření “superregistru”. Vstupní náklady na jeho vytvoření by se podle předkladatele pohybovaly v řádu několika miliard Kč a jeho údržba by si vyžádala stovky miliónů Kč ročně. I přesto by bylo nutné zachovat samostatné informační systémy jak v oblasti sociálního pojištění (pro účely vyplácení

nemocenských dávek, důchodů atd.), tak i oblasti zdravotního pojištění, které i dnes spolu komunikují. Tím se ale zcela vytrácí základní smysl sloučení výběru daní a veřejnoprávního pojistného.

V Praze dne 27.6.2008