

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou a Federálním cenovým úřadem

© SNTL — nakladatelství technické literatury, n. p., Spálená 51, Praha 1

Adresa redakce:
Krakovská 8, 113 02 Praha 1, Nové Město

Telefon: 26 43 51—8
meziměstské hovory: 26 43 07

Vedoucí redaktor:
Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии и Федеральным управлением цен

С СНТЛ — издательство технической литературы, н. п., Спалена ул. № 51, Чехословакия

Редакция: Краковска ул. № 8, 113 02 Прага 1, ЧСФР

Главный редактор:
Иван Кочарник

OBSAH

Prof. ing. M. TUČEK, CSc.: Před radikální daňovou reformou v Československu 289
Ing. S. CZESANÝ, CSc.: Stav, tendence a faktory vývoje čs. ekonomiky na konci 80. let 300

Ekonomická reforma

Ing. T. JEŽEK, CSc. — Ing. M. HRNČÍŘ, DrSc. — Ing. M. KEROUŠ: Finanční trh v čs. ekonomice — 2. část 308

Finance a úvěr v zahraničí

Prof. L. BALCEROWICZ: „Polemika o socialismu“ a diskuse reformy v socialistických zemích 321
Dr. N. ORDUNG: Světová banka — základní principy činnosti a některé otázky spojené s obnovením členství Československa 332
Ing. M. KOŠTEL, CSc.: K novému zákonu o jugoslávském bankovníctví 343

Informace

Ing. A. BULÍŘ — J. FRIED, CSc. — Ing. P. ZAHRADNÍK: Hospodářská politika pro 90. léta 357

СОДЕРЖАНИЕ

М. ТУЧЕК: Перед радикальной налоговой реформой в Чехословакии 289
С. ЧЕСАНЫ: Состояние, тенденции и факторы развития чехословацкой экономики в конце 80-х годов 300

Экономическая реформа

Т. ЕЖЕК — М. ГРНЧИРЖ — М. КЕРОУШ: Финансовый рынок в чехословацкой экономике — 2-ая часть 308

Финансы и кредит за рубежом

Л. БАЛЦЕРОВИЧ: „Пolemika o социализме“ и дискуссия о реформах в социалистических странах 321
Н. ОРДУНГ: Мировой банк — Основные принципы деятельности и некоторые вопросы, связанные с возобновлением членства Чехословакии 332
М. КОШТЕЛ: К новому закону о югославской банковской системе 343

Информация

А. БУЛИРЖ — Й. ФРИД — П. ЗАГРАДНИК: Экономическая политика в 90-х годах 357

DT: 336.2 (437)

Před radikální daňovou reformou v Československu

Prof. ing. Miroslav TUČEK, CSc., generální ředitel Investiční banky

Začínající hospodářská reforma je především radikální změnou ve vlastnických poměrech a v rozdělovacích procesech. Vedle zainteresovanosti důchodové by měla nastoupit i zainteresovanost vlastnická, tzn. nejen zájem na příjmu, ale i zájem na úsporách a na tvorbě a zhodnocení kapitálu. Minulých 40 let nás naučilo, že bez vlastnické zainteresovanosti se lidé nechovají jako hospodáři, i když tento předpoklad nutně neznamená, že každý vlastník je dobrým hospodářem. Vliv vlastnického poměru se ovšem nemusí projevovat jenom bezprostředně (u soukromého živnostníka), ale může být i zprostředkovan.

Zároveň se změnou vlastnických poměrů dojde nutně ke změnám v rozdělovacích procesech, přičemž některé změny, které nás očekávají, jsou již očividné, ale problematika jiných nebyla dosud domyšlena.

1. Osobní důchody se budou vytvářet nejen podle práce, ale i podle majetku (úspor, kapitálu). Podpora tvorby úspor nutně povede k růstu podílu důchodů z úspor, resp. z kapitálových investic (z cenných papírů).

2. Diferenciace v odměňování za práci bude stále více ovlivňována kritérii trhu práce, tj. nabídkou a poptávkou po určitých druzích činnosti, kvalifikaci a míře výkonnosti, což z hlediska jednotlivce znamená, že každý je sám zodpovědný za svou životní úroveň.

3. Na svém zabezpečení v případě stáří a nemoci by se měl každý podílet a nespoléhat jen na státní péči, resp. na státní sociální zabezpečení, které by se mělo orientovat především na ty členy společnosti, kteří jsou ve své ekonomické činnosti objektivně znevýhodněni.

4. Rozdělování úspor (akumulace) v národním hospodářství bude probíhat převážně podle kritéria rentability, resp. přesněji dlouhodobého očekávání rentability, což se ovšem nemůže týkat veřejných investic.

5. Měl by se snížit rozsah znovurozdělovacích procesů probíhajících prostřednictvím státních financí, a tím i jejich podíl na hrubém domácím produktu (národním důchodu). Pro stanovení optimálního podílu veřejných financí na hrubém domácím produktu však neexistují jednoznačná, jednou pro vždy daná kritéria.

Rozdělovací procesy tvoří komplex a jakýkoliv zásah do nich má řadu důsledků, jež se řetězovitě šíří v celé společnosti. Týká se to i takové v národohospodářském komplexu dílčí otázky, jakou je soustava zdanění.

Daňové břemeno společnosti a jeho velikost

V rozvinutých tržních ekonomikách se podíl veřejných financí na národním důchodu (hrubém domácím produktu, hrubém společenském produktu) liší a má i různé vývojové trendy. Svědčí o tom i dostupná mezinárodní srovnání – viz *tabulka č. 1–3*.

Tabulka č. 1 Podíl státních výdajů na hrubém domácím produktu

| | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 ^a |
|-----------------------------------|------|------|------|-------------------|
| Belgie | 44,5 | 50,7 | 54,1 | 51,4 |
| Dánsko | 48,2 | 56,2 | 59,3 | 60,1 |
| Francie | 43,4 | 46,1 | 52,2 | 50,4 |
| Irsko | 46,5 | 50,8 | 54,5 | 44,9 |
| Itálie | 43,2 | 41,9 | 50,8 | 51,3 |
| Japonsko | 27,3 | 32,6 | 32,7 | ... |
| Kanada | 40,1 | 40,5 | 47,1 | ... |
| Nizozemí | 52,8 | 57,5 | 59,7 | 56,9 |
| Rakousko | 46,1 | 48,9 | 51,7 | ... |
| Řecko | 26,7 | 30,5 | 43,7 | 50,0 |
| Portugalsko | 30,3 | 25,9 | 43,1 | 41,5 |
| Spolková republika | | | | |
| Německo | 48,9 | 48,3 | 47,5 | 45,7 |
| Španělsko | 24,7 | 32,9 | 42,1 | 40,4 |
| Švédsko | 48,9 | 61,6 | 64,6 | ... |
| Švýcarsko | 28,7 | 29,3 | 31,0 | ... |
| USA | 34,6 | 33,7 | 36,7 | ... |
| Velká Británie a Severní Irsko | 46,3 | 45,0 | 44,6 | 37,1 |

^a předběžně
pramen: [2]

Přesné srovnání údajů z tabulek č. 1–3 s údaji za Československo je obtížné:

1. pro Československo neexistuje jednoznačný propoččet hrubého společenského produktu, hrubý domácí produkt v běžných cenách se za rok 1985 uvádí ve výši 673 mld. Kčs [4], 700 mld. Kčs [ÚÚNV] a 780 mld. Kčs [5];

2. veřejné rozpočty v Československu obsahují položky vyjádřené saldem (zejména daň z obrátu, FENZO, rozdíly vnitřního trhu), daňové příjmy se vykazují včetně poplatků, čímž je úhrn jejich daňových příjmů neporovnatelný s veřejnými rozpočty zemí, s nimiž je chceme srovnávat;

3. celkové příjmy rozpočtové soustavy Československa činily v roce 1985 360 mld. Kčs, což je 53,5 % nejnižšího odhadu HDP, resp. 46,2 % nejvyššího odhadu; tím by podíl veřejných financí byl na úrovni některých jiných evrop-

Tabulka č. 2 Podíl daní a sociálních dávek na hrubém společenském produktu

| | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Belgie | 40,7 | 43,8 | 46,9 | 43,7 |
| Dánsko | 44,3 | 46,6 | 51,3 | 54,9 |
| Francie | 37,4 | 41,7 | 44,5 | 44,1 |
| Irsko | 32,0 | 35,4 | 44,4 | 41,8 |
| Itálie | 29,1 | 34,5 | 34,5 | 37,3 |
| Japonsko | 21,6 | 26,0 | 28,2 | ... |
| Nizozemí | 45,9 | 45,9 | 44,9 | 46,9 |
| Norsko | 45,4 | 48,7 | 48,5 | ... |
| Rakousko | 38,8 | 41,5 | 42,7 | ... |
| Řecko | 24,6 | 26,9 | 35,5 | 36,2 |
| Spolková republika Německo | 38,5 | 40,1 | 39,8 | 39,1 |
| Švédsko | 43,9 | 49,7 | 51,9 | ... |
| Švýcarsko | 28,7 | 29,6 | 30,2 | ... |
| USA | 27,4 | 28,3 | 28,3 | 29,4 |
| Velká Británie a Severní Irsko | 35,5 | 35,3 | 37,5 | ... |

* předběžné
pramen: [2]

Tabulka č. 3 Podíl přímých a nepřímých daní na hrubém domácím produktu

| | 1980 | 1985 | 1986 |
|--------------------------------|------|------|------|
| Francie | 23,7 | 25,0 | 25,0 |
| Itálie | 18,7 | 22,7 | 22,9 |
| Japonsko | 18,1 | 20,0 | 19,9 |
| Spolková republika Německo | 25,8 | 25,1 | 24,4 |
| Švédsko | 35,3 | 37,7 | 39,5 |
| USA | 22,2 | 21,5 | 21,4 |
| Velká Británie a Severní Irsko | 29,6 | 31,3 | 31,2 |

pramen: [1]

ských zemí, avšak vzhledem k výše uvedeným výhradám jsou státní příjmy podstatně vyšší (o 26,6 mld. Kčs u daně z obrátu, o FENZO, ap.).

Nejde však o prosté srovnání, ale o celkové trendy, o jejich řád. V 60. letech u nás převládal názor, že podíl státních financí na národním důchodu musí růst. a to zejména kvůli růstu tzv. společenské spotřeby. Tato otázka se diskutovala i v zahraničí a jeden z kongresů Mezinárodního ústavu veřejných financí byl věnován platnosti zákona o trvalém růstu státních výdajů, který zformuloval před více než 100 lety A. Wagner.

Při pohledu na delší časové řady se ukazuje, že tendence k růstu státních výdajů se prosazuje zpravidla v uzlových bodech vývoje států, jakými byly války a socializace; v mezidobí podíl výdajů státu na národním důchodu víceméně stagnoval. Vznik řady centrálně plánovaných ekonomik měl vždy za následek zvýšení úlohy státních financí, a to i v zemích, které nepatřily do bloku „reálného socialismu“ sovětského typu.

Tento vývoj však značně zatěžuje ekonomiku a v určité době se pro ni stává neúnosným. Státní výdaje jsou totiž jakýmsi celonárodními režijními náklady (vedle režie dílenské a celopodnikové) a snižují konkurenční schopnost národní produkce na světových trzích. Pokud by se nepromítaly do společenských ná-

kladů na výrobu a služby, bylo by je nutné financovat inflačně, resp. zahraničním zadlužením, jímž se břemeno nákladů jen odsouvá a zvyšuje.

V 70. a 80. letech si v zemích s tržní ekonomikou toto nebezpečí uvědomovali a růst podílu státních výdajů na národním důchodu začali brzdit. Ve Spolkové republice Německo, ve Švédsku a v Japonsku kulminoval tento růst v r. 1982, v USA a v Itálii v roce 1986, ve Velké Británii již v roce 1980. Podíl daňového břemene na národním důchodu kulminoval většinou o něco dříve, přičemž předstih poklesu daňového břemene před výdaji se překonával růstem státního zadlužení. Typickým příkladem jsou USA.

Není náhodné, že nejnižší podíl daní na národním důchodu mají země ekonomicky nejúspěšnější: Japonsko, USA a Švýcarsko. Země provádějící silnou státní sociální politiku mají podíl vyšší, což je zřejmé zejména z tabulky č. 2, která zahrnuje nejen daně, ale i sociální poplatky (odvody).

Pro Československo tato srovnání napovídají, že musí snížit objem státních financí, aby větší část národního důchodu zůstávala těm, kdo jej tvoří: občanům a podnikům. Je však zřejmé, že podstatným odbouráním všech dotací a tzv. negativních daní by zůstalo více prostředků na státní infrastrukturní investice, na státní výdaje na školství a zdravotnictví, ale i na tzv. transfery, tj. sociální výdaje.

Kdo má daně platit

Pro účely dalšího výkladu považujeme za daně pravidelné státní příjmy, které daňové subjekty platí bezekvivalentně podle předem a jednoznačně stanovených pravidel, a to při vzniku okolností, které povinnost platit daň vyvolávají. V současné soustavě státních příjmů v Československu mezi daně patří kromě daně z obratu a daní od obyvatelstva i zákonem stanovené odvody státních podniků a některé poplatky (z dědictví, z darování, z převodu majetku).

Stojí-li dnes Československo před úkolem zásadní obnovy daňové soustavy, je třeba postihnout objektivní racionalitu daňových soustav zemí s rozvinutou tržní ekonomikou a podle možností ji spojit s prosazováním sociálních cílů společnosti. S rozvinutím tržního hospodářství se totiž musí i cíle sociální politiky prosazovat nástroji adekvátními trhu, přičemž v současné době jsou některé nástroje sociální politiky s trhem v hlubokém rozporu (např. provádění sociální politiky cestou nízkých cen na některé životní potřeby).

Daňové soustavy jednotlivých států světa se vytvářely nejen jako důsledek ekonomického poznání, ale především jako produkt zájmů jednotlivých mocenských a sociálních skupin. Historický vývoj vedl k různorodosti daňových soustav, k rozdílům v daňovém zatížení nejen jednotlivých státních komunit, ale i obdobných sociálních skupin, k rozdílům ve struktuře vybíraných daní, v jejich konstrukci a sazbách. Rozvoj světového obchodu, konkurence a ekonomická integrace a v neposlední řadě i snaha omezit daňový únik do ciziny však ve 2. pol. 20. stol. vedou jednotlivé země k uplatňování některých společných daňových zásad, v další etapě k harmonizaci daňových soustav a v západní Evropě i k pokusům o jejich integraci. Konvergence daňových soustav se projevuje především v poklesu podílu nepřímých daní v zemích, kde měly abnormální podíl na státních příjmech (Francie), v zavedení daně z přidané hodnoty jako formy daně z obratu (ve více než 50 zemích světa) a v postupném sblížování jejich sazeb, v poklesu váhy přímých daní od korporací a ve zvyšování podílu přímých daní od obyvatelstva.

Při konstrukci československé daňové reformy je základní otázkou, kdo v budoucnu má daně platit, na koho má bezprostředně daňové břemeno dopadat.

Během dlouhých let, od počátku 50. let, byla propagována a vžila se představa, že základem státních příjmů mají být příjmy z národního hospodářství, tj. placené socialistickými organizacemi, a že — naopak — rozpočtové příjmy od obyvatelstva jsou jen jejich doplňkem. Několikrát se v Československu v poválečném období vážně diskutovalo o možnosti zrušit daň ze mzdy či všechny (přímé) daně od obyvatelstva. Daň z obrátu, která zejména v 50. letech byla hlavním zdrojem státních financí, se v uvedené době za daň placenou obyvatelstvem (spotřebiteli) nepovažovala.

Pro posouzení této otázky je třeba především odlišit plátce daně a toho, na něhož je daň přesunována, tj. kdo skutečně nese daňové břemeno. Plátcí daní byly v Československu v posledních desetiletích především podniky, na přímé daně od občanů připadalo v posledních letech pouze přes 11 % státních příjmů. V soustavě pevných, státem určených cen se však na občany (domácnosti) přesouvala daň z obrátu (až na několik výjimek této dani podléhá jen konečný prodej obyvatelstvu) a jí velmi blízké rozdíly vnitřního trhu (RVT). Totéž ve značné míře platí i o podnikových daních či odvodech (s výjimkou té jejich části, která připadá na vyvážené zboží), protože i ty se ve stanovených velkoobchodních cenách plně přesouvají na konečné spotřebitele.

V tržním systému automatický přesun daňového břemene neexistuje, protože trh nemusí uznat nákladovou cenu, tedy ani tu její část, která odpovídá zaplaceným daním. Přejod k tržnímu systému tedy vyžaduje řešit místo výběru daně, plátce daně, který se sice bude snažit břemeno přímých daní přesunout, ale nemusí se mu to podařit a daňové břemeno bude pak zatěžovat jeho zisk. Zisk je totiž zdrojem všech daní, které platí podnikatelé — i když se tyto daně vyměřují i podle jiných kritérií, jako např. daně z pozemků a budov.

Podniky tedy více nebo méně daně přesouvají v cenách na své odběratele. Na konečného odběratele se přesouvá plná daň z přidané hodnoty, což nelze jednoznačně tvrdit o dani z obrátu kaskádovitěho typu. Konečný spotřebitel na to reaguje tak, že i on se snaží daňové břemeno přesunout, a to zejména v zápase o úroveň své čisté mzdy.

Zdanění a jeho přesun je tedy v tržní ekonomice součástí boje o náklady a ceny. Jakýkoliv státní zásah formou stanovení cen a mezd může být překážkou boje o přesun daně, alespoň dočasně.

Proč tedy stát v zemích s tržní ekonomikou volí různé subjekty zdanění a různé druhy daní (daně přímé a nepřímé, mezi přímými daněmi daně reálné a důchodové atd.)? Když pomineme historické důvody, je to především proto, že chce zatížit poplatníky, kteří zejména změny daňového břemene nemohou okamžitě přesunout. Dále proto, že způsobem stanovení daně ovlivňuje ekonomickou kalkulaci, směr myšlení a rozhodování daňových poplatníků. Existují různé teorie daní, daňového přesunu, kritérií a účinků zdanění. Každá širší ekonomická škola si vytvořila svoji daňovou teorii, a to počínaje merkantilisty (podrobněji viz [3]).

Máme-li odpovědět na otázku, kdo má daně platit, je snad jen jedna obecná odpověď: ten, kdo na jejich placení má. Uplatňujeme tedy hledisko daňové únosnosti, resp. daňové kapacity či daňové schopnosti. Podle tohoto základního hlediska by mělo být rozvrženo celkové, pro stát nutné daňové břemeno.

Způsobů, jak ocenit přijatelnou daňovou únosnost, je více:

1. výše příjmu individuálního poplatníka nebo jeho rodiny, resp. potenciálního příjmu (v závislosti na majetku),
2. výše jejich výdajů,
3. výše zisku, resp. potenciálního zisku podniku, přičemž potenciální zisk závisí na reálných rysech podniku (proto existují daně majetkové, pozemkové, z budov ap.).

Směnná teorie zdanění tvrdí, že zdanění (individuální daňové břemeno) má odpovídat hodnotě služby, kterou stát poplatníkovi poskytuje (ochrana majetku, vytváření právního řádu a infrastruktury pro podnikání ap.). Praktické závěry této teorie nemusejí být v rozporu s požadavkem zdaňovat podle daňové kapacity, protože např. větší podnik má v zásadě větší prospěch z existence státu než menší podnik. Státní služby pro jednotlivé daňové poplatníky nelze zpravidla ocenit. Jsou ovšem výjimky, které se v evropských daňových soustavách odrážejí v instituci poplatků vč. kolkovného, kdy např. soudní nebo notářský poplatek je cenou za úkon státního orgánu (to však neplatí pro čs. poplatek z dědictví či z darování, který má spíše povahu majetkové daně).

Teorie mezního užitku rovněž může vyústit ve stanovisko, že se stoupajícím příjmem (majetkem) jeho mezní hodnota klesá, a tudíž že rovné zdanění je zdanění, které je pro příjemce vyšších příjmů (majetku, spotřeby) vyšší, protože jen pak je daňové břemeno pro jednotlivé poplatníky stejné.

Struktura zdanění

Teorie „jediné daně“ (l'impôt unique), kterou do finanční vědy přinesli fyziokraté a která se občas v literatuře vynáší, není v praktické finanční politice přijímána vážně, a to z několika důvodů: z hlediska mezinárodně ekonomického je v zájmu ekonomické komparace nákladů a cen nutné mít i srovnatelné daňové soustavy; daňová únosnost je pojem mnohokriteriální — nelze ji vyjádřit podle jednoho hlediska; historické souvislosti neumožňují, aby v demokratických státech se status quo změnil bez politického odporu zájmových skupin, což brání přenášení ryze teoretických, modelových představ do praxe; existuje více kritérií daňové únosnosti a jim se musí přizpůsobit daňové technickými prostředky realizovatelná daňová soustava. Ve stabilních tržních ekonomikách je možné bez vážných ekonomických otřesů provádět jen daňové „inovace“ nižšího řádu, které se zpravidla omezují na změny daňových sazeb, resp. změny přičitatelných a odečitatelných položek od základu daně. Daňové změny musejí být předvídatelné — bez toho nelze odhadnout výnosnost kapitálových investic, a tedy je nelze provádět. Nejasná daňová budoucnost je jednou z příčin, proč západní banky odkládají přímé investice v Československu.

Příští daňová soustava Československa by se měla skládat z většího počtu daní, jak je to obvyklé ve všech zemích s tržní ekonomikou, a její základní parametry by mělo federální ministerstvo financí vyhlásit alespoň v rámcových zásadách co nejdříve, aby se vytvořila perspektiva, která umožní investiční rozhodování, a to nejen zahraničních, ale i tuzemských investorů. Bez znalosti perspektivních obrysů daňové soustavy se nemůže rozhodovat ani žádný tuzemský podnik, ani čs. banky, ani občan, až mu budou nabízeny ke koupi cenné papíry.

Půjde tedy i v Československu o:

1. přímé daně:
 - a) z příjmů,
 - b) z majetku,
2. nepřímé daně:
 - a) z obratu,
 - b) z prohibitivní nebo luxusní spotřeby, popř. tzv. státní monopoly,
3. poplatky a místní dávky,
4. parafiskální odvody.

Uložit, resp. změnit daně, dávky a poplatky a stanovit parafiskální odvody by měl mít právo jen zákonodárny orgán, kterému bude toto právo vyhrazeno ústavou.

Těžiště finančního zatížení poplatníků by mělo být v přímých a nepřímých daních.

Strukturu přímých a nepřímých daní v některých vyspělých zemích ukazuje tabulka č. 4.

Tabulka č. 4 Daňový výnos podle druhů daní v roce 1986

v % HDP

| | daně | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|----------------|-----------------|------------------------------|
| | z příjmu a majetku | domácností a osobních podniků | od společnosti | nepřímé daně | přímé a nepřímé celkem |
| Francie | 9,5 | 6,7 | 2,7 | 15,5 | 25,0 |
| Itálie | 12,9 | ... | ... | 10,0 | 22,9 |
| Japonsko | 12,3 | 7,0 | 5,3 | 7,6 | 19,9 |
| Spolková republika | | | | | |
| Německo | 12,2 | 10,2 | 2,0 | 12,2 | 24,4 |
| Švédsko | 22,0 | 20,2 | 1,8 | 17,5 | 39,5 |
| USA | 13,1 | 10,5 | 2,5 | 8,3 | 21,4 |
| Velká Británie a Severní Irsko | 14,9 | 10,8 | 4,0 | 16,3 | 31,2 |

pramen: [1]

V Československu nás čeká zásadní změna struktury daňových příjmů státu, a to především zvýšení váhy přímých daní placených obyvatelstvem. Jestliže podle tabulky č. 4 měly přímé daně od obyvatelstva (zdanění důchodu a majetku, včetně daní z malých živností) nejnižší podíl ve Francii (6,7 % HDP), protože ve Francii hrály daleko větší úlohu než v jiných zemích s tržní ekonomikou daně nepřímé, bylo to stále více než v Československu, kde v roce 1987 činily přímé daně (a poplatky) cca 4,9 % hrubého domácího produktu, a to při podstatně vyšším celkovém podílu státních příjmů na HDP. Srovnání s Japonskem je obtížné vzhledem k velmi malému celkovému daňovému podílu na HDP. Daleko významnější je srovnání se Švédskem, kde přímé daně od obyvatelstva tvoří přes polovinu daňových příjmů státu (přes 20 % HDP). V Československu by měl být jejich podíl na HDP nejméně dvojnásobný, možná čtyřnásobný než dnes.

Naproti tomu by se měl snížit podíl daní placených podniky na HDP, což by mělo velký význam:

1. pokud by se snížení daní provedlo zároveň se snížením VC a MC, znamenalo by to, že se sníží nepřímé zdanění obyvatelstva, ve vztahu k němuž daně a odvody placené podniky fungují jako svérázná forma nepřímého zdanění;
2. pokud by se snížení daní a odvodů ze zisku provedlo zvýšením míry odpisů nebo snížením sazby, vedlo by to ke zrychlení návratnosti všech nových investic.

Skutečné řešení však bude komplikovanější, protože nejde jen o snížení podílu podnikových daní na HDP, ale i o změnu struktury podnikových daní, o přechod ke kombinaci zdanění zisku se zdaněním výrobních faktorů a zdaněním ekologickým.

V souvislosti se zdaněním podniků a obyvatelstva je třeba řešit otázku, jak financovat zákonné nemocenské, úrazové a penzijní pojištění, příp. i pojištění pro případ nezaměstnanosti. Dnešní odvod (daň) z vyplacených mezd by se zřejmě měl nahradit povinnými příspěvky zaměstnavatelů na tato pojištění, jež se v teorii nazývají parafiskálními platbami, protože neplnou do veřejných roz-

počtů, ale pojišťovnám, resp. samostatným fondům. Údaje uvedené v tabulce č. 2 tyto parafiskální odvody obsahují, údaje v tabulce č. 3 a 4 nikoliv.

O dalším osudu dnešní daně z obratu bylo v Československu již od poloviny 60. let mnoho napsáno. Postupně převládl názor, že musíme přejít k systému daně z přidané hodnoty, která by byla doplněna o některé spotřební daně prohibitivní (z alkoholu a tabákových výrobků, z ropných výrobků), příp. luxusní, což může být totéž.

Sjednocování sazeb dnešní daně z obratu chápou jako přechod k nákupní dani typu dnes již zaniklé britské „Purchase Tax“, tedy všeobecné dani nákupní z r. 1949. Hlavním důvodem, proč Velká Británie opustila tuto daň a přešla k dani z přidané hodnoty, byla harmonizace daně z obratu v zemích EHS, tedy v podstatě důvody zahraničněobchodní. V našich podmínkách se prozatím můžeme spokojit simulováním daně z přidané hodnoty při vývozu a dovozu, jak to již v jednom svém článku navrhl J. Vostatek [6]. Znamená to, že by se na vyvážené zboží pohlíželo jako na zdaněné dani z obratu a např. 10 % jeho hodnoty by stát vývozci vracel a dovážené zboží by stejnou sazbou zdaňoval. Daň z přidané hodnoty má svůj vnitřní smysl teprve v podmínkách volné tvorby cen. V systému pevných cen je početní záležitostí. Návrh na její zavedení bude pouze inspirovat cenový úřad, aby provedl nové přepočty cen nákladového typu.

Celkový výnos nepřímých daní by se neměl zvýšit, a to při odstranění dnešních záporných sazeb daně z obratu, které jsou světovým unikátem. Vycházím z toho, že nejvyšší sazby daně z přidané hodnoty jsou něco přes 20 % a podíl všech nepřímých daní a poplatků činí maximálně 17 % HDP (Švédsko), což by v Československu znamenalo státní příjem řádově 120–130 mld. Kčs (v roce 1987 činil výnos této daně 81,3 mld. Kčs + 29,8 mld. Kčs „záporné daně“ + 4,8 mld. Kčs RVT, což zhruba odpovídá podílu nepřímých daní na HDP ve Francii, ale je dvojnásobným zatížením HDP než v Japonsku).

Jednotná důchodová daň – základ daňové soustavy

Politicky nejozřejavější je v každé demokratické společnosti zdanění příjmů obyvatelstva. V Československu je to nejdůležitější otázka daňové reformy, protože zdanění občanů je zastaralá a nejméně spravedlivá část daňové soustavy. Předchozí vlády se neodvažovaly o zdanění příjmů občanů diskutovat nebo je nějak změnit, protože nechtěly odhalit jeho záměrnou sociální nespravedlnost, která spočívá v tom, že:

- různé druhy příjmů podléhají různým druhům důchodových daní (daň ze mzdy, daň z literární a umělecké činnosti, daň z příjmů obyvatelstva) s výrazně odlišovanými daňovými sazbami,

- zdanění každého příjmu probíhá odděleně, zdaňované příjmy se nescítají, takže ten, kdo má hodně drobných příjmů je ve výhodě před tím, kdo stejnou částku má z jednoho pramene,

- zdanění příjmů není – s výjimkou daně z příjmů obyvatelstva – výrazně progresivní (např. u daně ze mzdy končí progresse daňových sazeb u částky 3 tis. Kčs měsíčně, což je méně než průměrný příjem poplatníků této daně),

- řada příjmů zdaňována není a stát proti tomu nic nedělá (sem patří i příjmy členů JZD),

- neexistuje systém odečítání nákladů, které musel daňový poplatník vynaložit, aby příjem získal (částečná výjimka je u daně z literární a umělecké činnosti).

Pro předchozí vlády bylo daleko jednodušší opakovaně „reformovat“ soustavu podnikových odvodů (avšak dělat to tak, aby se tyto odvody nestaly plno-

krvnými daněmi) než se zabývat politicky i ekonomicky nejsložitější částí daňové soustavy a odstranit nespravedlnosti, jež obsahuje.

Zdanění příjmů občanů by se mělo uskutečňovat – nezávisle na zdroji příjmu – jednotnou důchodovou daní (užívat tohoto označení pro zdanění družstev a jiných organizací není výstižné, protože v tomto případě nejde o zdanění důchodu, ale výnosu), která zdaňuje i některé dosud nezdaňované příjmy (např. příjmy členů JZD, vysoké starobní důchody). Srážkově vybíraná daň ze mzdy by mohla být součástí důchodové daně jako záloha na její placení, stejně jako jiné případy jejich vybírání přímo u pramene příjmu.

Důchodová daň je nejvýhodnějším nástrojem sociální politiky, protože při stanovení výše zdanění umožňuje přihlídnout k sociálním okolnostem plátce, a to zejména stanovením daněprostého minima, možností splittingu, stanovením odčitatelných položek od základu daně (nebo i od daňové povinnosti) a progresí zdanění.

Tato daň by měla být ostře progresivní (nejvyšší sazby 70–75 % upraveného základu daně, obdobně jako tomu bylo u daně ze mzdy po roce 1947), a to při poměrně vysokém daněprostém minimu, které by mělo zhruba odpovídat životnímu minimu. Zavedením nezdanitelného minimálního příjmu by vláda měla reagovat na růst cen a životních nákladů sociálně nejslabších vrstev. Tuto zásadu je možné uplatnit jen při systému splittingu (sčítají se příjmy manželů, resp. všech rodinných příslušníků žijících ve společné domácnosti).

Předmětem daně by měl být celkový roční příjem ze všech zdrojů (mzdy, honoráře, soukromá výdělečná činnost ap.), a to po odečtení nákladů, které byly vynaloženy na jeho získání. Všichni, kdo měli v průběhu roku vedle mzdy jakýkoliv další příjem (třeba i naturální), ti, kdo požadují odečíst od daňového základu některou z odčitatelných položek, a ti, kdo chtějí využít možnosti splittingu, by museli v určené lhůtě předložit daňovému úřadu roční daňové přiznání a příslušné doklady, sami si daň vypočítat a daň (rozdíl mezi zaplacenou daní a daňovým dluhem) uhradit. Daňovou kázeň si v zahraničí zajišťují především tím, že daňový únik nebo podvod je přísně postihován (ve výši několiknásobku dlužné částky, často i trestem vězení).

Položkami odčitatelnými od daňového základu mohou být zejména:

- pevně stanovená částka nákladů na výživu nezaopatřených dětí,
- náklady na dojíždění do práce, resp. přiměřená část nákladů vznikajících používáním vlastního vozidla pro jízdu do práce nebo pro pracovní činnost,
- náklady na pořízení odborné literatury a pracovních pomůcek,
- náklady na další zvyšování kvalifikace odpovídající dané profesi (tedy ne rozšiřování profese), vědcům náklady spojené s účastí na vědeckých sympoziích a kongresech,
- vlastní náklady na zaopatření v nemoci a ve stáří (dodatkové pojištění nemocenské a penzijní),
- náklady spojené s pracovní činností, pokud je nehradí zaměstnavatel (např. nákup materiálu, úhrada za přepsání literárního díla, nákup materiálu řemeslníky nebo výtvarnými umělci),
- nájemné pracovních prostorů (ateliér, dílna ap.).

Přičitatelnými položkami by měly být naturální výhody poskytované zaměstnavatelem, jako např. hodnota deputátního bytu, naturální odměny v některých povoláních, příspěvky na reprezentaci (pokud nejsou vyúčtovány jako náklad) ap.

Uváděné příklady jsou běžné v řadě cizích států a umožňují řešit celou řadu ekonomických problémů. Tak např. možnost odčítat od základu daně náklady na dojíždění do práce by umožnila odstranit slevy poskytované ČSD a ČSAD, a tím i zavést ekonomické tarify v osobní dopravě. Navíc by se snížily nevý-

hody dojíždění za prací, zvýšila by se mobilita pracovních sil a zároveň by toto řešení přispělo k řešení bytové otázky (zvýhodňovalo by se celoroční bydlení v dnešních rekreačních objektech). Je pochopitelné, že poskytování úlev by muselo být specifikováno, doloženo a daňovým úřadem prověřeno.

Novinkou v čs. daňovém právu má být možnost, aby se plátce daně sám rozdělil, zda je pro něj výhodný splitting, nebo zda se má příjem každého z manželů (resp. i dalších členů rodiny) zdaňovat odděleně. Splitting znamená, že se celkové příjmy i nárok na slevy (odečitatelné položky) za rodinu sečtou a vydělí počtem poplatníků (zpravidla dvěma). Jeho použití by bylo výhodné zejména v případech, kdy pracuje jen jeden z manželů nebo kdy jeden z manželů má možnost využít velkých odečitatelných položek. Řešila by se tím i situace rodin s dětmi, kde matka zůstává dočasně doma nebo pracuje na kratší pracovní úvazek.

Nové pojetí daně by umožňovalo odstranit příplatky na děti, resp. je vyplácet jen rodinám, které mají malý příjem, a rovněž snížit počet poskytovaných příspěvků na výchovu dítěte. Výplata těchto sociálních příspěvků ze zdrojů nemo-cenského pojištění je navíc ekonomicky nezdůvodněná (nejde o dávku v nemoci).

Přes navrhované zvýšení daněprostého minima, splitting a zavedení odečitatelných položek od základu daně je možné počítat s postupným růstem příjmu státu z této daně, protože lze očekávat, že příjmy obyvatelstva rychle porostou a že budou daňové podchyceny.

Finanční vyrovnání ve federálním státě

Při vytváření nové daňové soustavy (jejímiž dalšími prvky se nechci podrobně zabývat, protože o nich již byla uveřejněna řada článků) se musí řešit jako jedna ze základních otázek rozdělení celkových daňových příjmů mezi státní rozpočet federace, státní rozpočty republik, okresy, města a malé obce.

Všechny uvedené úrovně státního společenství musejí mít vlastní příjmy, protože jinak nemohou samostatně dlouhodobě rozhodovat, hospodařit a nemohou si ani vypůjčit (vypsat státní nebo komunální půjčku). Je možné, že i z tohoto důvodu bude nutné vytvořit některé druhy daní. Nelze přece vytvářet rozpočtovou soustavu na principu zavedeném v roce 1970, že státní rozpočet federace je přebytkový a „živí“ státní rozpočty obou republik a ty opět „vyrovňávají“ rozpočty nižších orgánů — národních výborů. Tím dosavadní centralistický model rozpočtové soustavy deleguje de facto každé finanční rozhodnutí na federální ministerstvo financí.

Vyrovnanost jednotlivých veřejných rozpočtů nezávisí pochopitelně jen na příjmech, ale i na výdajích. I ty musejí prodělat některé zásadní změny. V této souvislosti se chci však omezit jen na daňové technické aspekty rozdělení státních příjmů mezi jednotlivé veřejné rozpočty.

Existuje několik základních modelů, jak rozdělit veřejné příjmy mezi jednotlivé články státní moci a jak zabezpečit vyrovnanost jejich hospodaření. Tak např. britská vláda se starala v minulosti především o celostátní daně. Příjmy obcí tvoří tzv. „rates“, což jsou podíly jednotlivých občanů na schválených místních výdajích rozvrhované zejména podle pozemkového a domovního vlastnictví. Jsou tedy v každé obci a každý rok jinak vysoké. Naproti tomu v USA jednotlivé státy mají vlastní zákonodárství o daních států, takže existují paralelní daně federální a státní. Před válkou v ČSR existoval systém obecních přírůžek k státem vybíraným přímým daním, který dosahoval až několiknásobku státní daně, přičemž obce rozhodovaly samostatně o jejich výši až do zákonem

stanoveného limitu. Od r. 1945 byly tyto přírázky vybírány všeobecně v maximální výši. V sousední SRN se v poválečném období systém spolkových, zemských a místních příjmů několikrát změnil. Východiskem bylo rozdělení jednotlivých daní mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů, v současné době se výnos některých daní štěpí pevným procentem mezi federaci a země. U živnostenské daně, daně pozemkové a daně domovní mají místní orgány možnost ve stanovených hranicích upravovat daňové zatížení, protože tyto daně nejsou daňmi spolkovými.

V československé federaci se nabízí podobné řešení, jako je tomu v SRN, protože jde rovněž o federativní uspořádání. Bylo by možné uvažovat o tom, že výnos pozemkové daně a daně domovní, kterým by podléhaly všechny pozemky a budovy, by byl příjmem obcí, resp. měst, a to proto, že v těchto případech lze přesně rozlišit daňovou povinnost podle katastrálního území. Důchodová složka dnešní zemědělské daně by mohla být příjmem okresů. Jejich příjmem by dále mohl být výnos živnostenské daně (daně z podnikání) jako daně, kterou platí všechny podniky (státní, družstevní i soukromé) za předpokladu, že základem pro její vyměrování budou takové rysy podnikové činnosti, které lze sledovat podle organizačních jednotek činných na území okresu (např. počet zaměstnaných, objem vyplácených mezd). O daň ze zisku a daň z obrátu by se měly pevně stanoveným procentem dělit federace a republiky. Daň důchodová (z příjmů obyvatelstva) by mohla být příjmem republik, stejně jako příští daň z dědictví a z darování. V rámci naznačeného klíče je možné doplnit vyrovnávání rozpočtů dočasnými a účelovými dotacemi.

Ve srovnání čs. daňové soustavy s daňovými soustavami západoevropských zemí nám chybí nejen všeobecné a poměrně vysoké zdanění pozemků a budov, ale zejména živnostenská daň, jíž by podléhaly všechny podniky vyjma osobních (v nichž pracují jen manželé). Takovouto daň je v SRN „Gewerbesteuer“ ve Francii „taxe professionnelle“. Je ovšem nutné dodat, že tuto daň nezná ani britský daňový systém. Používá se především proto, že je konstruována tak, aby mohla být příjmem místních orgánů (měst, okresů). Při existenci místních a republikových daní je možné, aby zdanění zisku podniků bylo nižší, než tomu je dnes.

Závěrem

Jak je po přečtení článku zřejmé, nekladl jsem si za cíl podat ucelený návrh daňové reformy a budoucí daňové soustavy Československa. Chtěl jsem jen upozornit na některé souvislosti a proporce, k nimž by se při daňové reformě mělo přihlížet.

Přesnější rysy daňové reformy bude možné diskutovat až po vyjasnění některých základních kroků celkové hospodářské reformy, zejména vyjasnění dalšího vývoje vlastnických vztahů a daňové suverenity federace a republik. Nejsou zásadní důvody k tomu, aby se daňová struktura v čs. tržní ekonomice zásadně lišila od daňové struktury západoevropských zemí.

Za nejdůležitější krok přestavby daňové soustavy považuji reformu zdanění příjmů domácností. Daně od domácností by měly v budoucnosti (tj. po vytvoření nové daně) růst rychleji než hrubý domácí produkt, měly by odpovídat sociálnímu myšlení našeho národa a být rovné pro všechny ve smyslu stejných zásad a měřítek zdanění. Daňová soustava by zároveň měla být připravena na případné inflační projevy, které mohou hospodářskou reformu provázet, přičemž progresivní růst daňových příjmů může být protiinflačním činitelem.