

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Štěpán Mairovský

**Zdanění starobních důchodů
a dalších pojistných sociálních dávek**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. 7. 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 133 879 znaků včetně mezer.

Štěpán Mairovský

V Praze dne

Poděkování

Na tomto místě chci poděkovat mému vedoucímu práce panu JUDr. Romanu Vybíralovi, Ph.D. za věnovaný čas a rady.

Zároveň chci poděkovat JUDr. Petře Šmirausové, Ph.D. za to, že mi k mojí diplomové práci poskytla cenné rady a postřehy a Ing. Mgr. Kateřině Janáčkové specificky za konzultace týkající se paušální daně.

Obsah

Úvod	9
1. Pojistné na důchodové pojištění – daň, nebo pojistné	11
1.1 Pojistné na důchodové pojištění jako součást pojistného na sociální zabezpečení	11
1.2 Podmíněná ekvivalence	12
1.3 Míra ekvivalence důchodového pojištění	14
1.3.1 Průměrná míra ekvivalence důchodového systému	14
1.3.2 Míra ekvivalence důchodového pojištění v závislosti na výši příjmů	16
1.3.3 Redukční hranice výpočtového základu - ekvivalent progresivního zdanění	17
1.3.4 Přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří jako dostatečná míra ekvivalence	18
1.4 Paušální daň	20
1.5 Pojímání důchodového pojištění jako daně	21
1.6 Shrnutí	23
2. Pojistné na sociální zabezpečení ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob	25
2.1 Daňové režimy penzí (daňová teorie)	25
2.2 Daňový režim pojistného na důchodové pojištění	27
2.2.1 Žádné zdanění veřejných pojistných (do roku 2007)	27
2.2.2 Tzv. superhrubá mzda (2008-2020): daňový režim TEE?	27
2.2.3 Zdanění (pouze) pojistných placených zaměstnancem (od roku 2021)	28
2.3 Daňový režim dávek důchodového pojištění a jejich příjemců	29
2.3.1 Legislativní úprava starobních důchodů a příjmů starobních důchodců	29
2.3.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. července 2014	30
2.3.3 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. června 2016	31
2.4 Odlišná správa pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmů fyzických osob a pokusy o jejich sjednocení	32
2.4.1 Jedno inkasní místo	33

2.4.2 Režim paušální daně	33
3. České penzijní připojištění a doplňkové spoření a jejich zdanění	35
3.1 Penzijní spoření	35
3.2 Zdanění penzijního spoření	35
3.2.1 Státní příspěvek	36
3.2.2 Osvobození příspěvků poplatníka na penzijní spoření	37
3.2.3 Osvobození příspěvků zaměstnavatele na penzijní spoření zaměstnanců	37
3.3 Smysluplnost anuitizace naspořených prostředků	38
3.4 (Ne)efektivita daňové podpory anuitizace	39
3.4.1 Podíl (doživotně) anuitizovaných úspor v penzijním připojištění	39
3.4.2 Neefektivní „pojištění proti dlouhověkosti“ soukromým sektorem	40
3.4.3 Nemožnost částečné anuitizace úspor penzijního spoření	41
3.4.4 Možné přebírání rizika dlouhověkosti státem	43
4. Důchodové pojištění a zdanění penzijního připojištění <i>de lege ferenda</i>	45
4.1 Co s pojistným, které je i není daní?	45
4.1.1 Rozdělení pojistného na důchodové pojištění na daň a pojistné	46
4.1.2 V jakém poměru by mělo být důchodové pojištění rozděleno	47
4.1.3 Od důchodové reformy k daňové revoluci	47
4.2 Progresivní zdanění a degresivní sazby pojistného místo redukčních hranic	48
4.2.1 Kombinace daňové progresie a degresivní sazby pojistného	49
4.2.2 Jedna inkasní sazba	50
4.2.3 Zdanění (ekvivalentního) důchodového pojištění	51
4.3 Jedno inkasní a výplatní místo	52
4.4 Veřejný penzijní fond a role státu v dobrovolném spoření na stáří	53
4.4.1 Zřízení veřejného penzijního fondu	54
4.4.2 Veřejný penzijní fond fungující na principu NDC	55

4.4.3 Převzetí penzijního spoření státem	56
4.4.4 Zásadní role veřejného penzijního fondu v anuitní fázi	57
4.5 Větší daňová motivace k anuitizaci a zavedení částečné anuitizace	58
Závěr	59
Seznam použitých zdrojů	63
Abstrakt	67
Abstract	68

Úvod

Jedním z nejčastěji probíraných témat z oblasti daňové a sociální politiky je téma důchodové reformy. Toto téma bývá většinou pojednáno čistě jako úprava nastavení důchodů, jejich výše, podmínek jejich vyplácení apod. Už méně se přitom objevují návrhy toho, jak by měl být nastaven systém důchodového pojištění, z něhož jsou (nejen) starobní důchody financovány. Pokud jsou tyto návrhy přítomny, pak jsou málokdy založeny na analýzách současného stavu důchodového pojištění, na tom, jestli je pojistné na toto důchodové pojištění opravdu pojistným, nebo spíše daní, zdali je současný systém zdanění tohoto pojistného a starobních důchodů efektivní a spravedlivý a zdali by v rámci zvažovaných variant důchodové reformy i toto nemělo být upraveno. Cílem této diplomové práce je právě tento v debatách o důchodové reformě chybějící pohled opřený o důkladnější znalost současného systému důchodového pojištění přinést.

Z výše uvedeného vyplývá, že hlavním cílem práce je nastínění úvah o vhodnějším systému důchodového pojištění a zčásti i doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění (pro účely této práce souhrnně označovány též jako „penzijní spoření“)¹ *de lege ferenda*, neboť součástí důchodového systému, který má být reformován, jsou nejen veřejné starobní důchody, ale i penzijní spoření.

K tomu, aby tyto úvahy *de lege ferenda* měly patřičnou relevanci, je třeba dospět k několika dílčím závěrům. Předně je potřeba určit, zdali je současné pojistné na důchodové pojištění daní, nebo pojistným, případně nakolik je možné toto veřejnoprávní peněžité plnění považovat za daň, a nakolik za pojistné. Pokud by šlo o daň, byla by to vlastně druhá daň z příjmů fyzických osob, byť s dopadem pouze na některé její poplatníky. Vzhledem k výši sazby pojistného na důchodové pojištění by to znamenalo výrazně vyšší daňové zatížení poplatníků tohoto pojistného. Tato analýza charakteru pojistného na důchodové pojištění bude naplní první částí této práce.

Druhá část se zabývá tím, zda, resp. v jaké míře pojistné na důchodové pojištění a jeho protiplnění ve formě důchodových dávek podléhají dani z příjmů fyzických osob. Budou zmíněny různé daňové modely veřejnoprávních i soukromoprávních důchodů a bude zkoumáno, nakolik se jim náš systém zdanění jednotlivých veřejnoprávních, tedy daňových, i soukromoprávních plnění a jejich protiplnění blíží, přičemž stručně bude zmíněno i rozšíření

¹ Používám zkratku penzijní spoření mj. i proto, aby nedocházelo k záměně s již zrušeným důchodovým spořením.

těchto modelů ve světě. Zároveň bude pojednáno o tom, zdali je správa pojistného na sociální zabezpečení, jehož součástí je i pojistné na důchodové pojištění, spojena či oddělena od správy daní z příjmů fyzických osob a zdali je při jejich správě použit zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

Třetí část bude věnována zdanění příspěvků i protiplnění ze systémů penzijního spoření. Bude poukázáno na složitost tohoto zdanění, která je dána především snahou motivovat účastníky penzijního spoření k dlouhodobé anuitizaci úspor. V této souvislosti bude pojednáno o tom, jak je tato motivace úspěšná, zdali je vůbec žádoucí, a pokud ano, zdali neexistují jiné nástroje, jak této anuitizace dosáhnout, které by buď doplnily, nebo nahradily současný systém motivace skrze výhodnější daňové režimy pro ty, kteří své úspory anuitizují.

Čtvrtá část bude tvořena již zmíněnými úvahami *de lege ferenda*, které budou vycházet z popisu a analýz první tří částí. Půjde tedy o úvahy z hlediska správy těchto plnění a protiplnění, ale zejména o strukturálnější proměně důchodového pojištění s přesahem do daňového a důchodového systému v souvislosti s řešením nedostatků stávajícího stavu.

V práci budou využity metody deskripce, analýzy, syntézy a komparace. V první až třetí části se bude jednat především o deskripci a analýzu s tím, že v první části bude převažovat analýza, a ve druhé a třetí deskripce. Syntéza bude využita zejména ve čtvrté části, ale podpůrně i v částech předchozích. Komparace bude spíše doplňkovou metodou prvních tří částí.

Ze zdrojů budou využity zejména právní předpisy, nálezy Ústavního soudu, tematické monografie, odborné a popularizační články, studie a analýzy Českého statistického úřadu a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) a některé další zdroje. Z právních předpisů bude využit zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), a dále právní předpisy týkající se důchodového pojištění a dalších plateb tzv. sociálního pojištění, tedy zejména zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“), a zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“). Z tematických monografií budou využity zejména knihy Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice a Penzijní teorie a politika, v menší míře pak další publikace z oblasti finančního práva, práva sociálního zabezpečení a právní teorie.

1. Pojistné na důchodové pojištění – daň, nebo pojistné?

1.1 Pojistné na důchodové pojištění jako součást pojistného na sociální zabezpečení

Právní úprava pojistného na důchodové pojištění je nesystematicky obsažena ve dvou právních předpisech, a to v zákoně o důchodovém pojištění a v zákoně o pojistném na sociální zabezpečení.

Základní konstrukční prvky, kterými jsou subjekt daně neboli poplatník, předmět (objekt) daně, základ daně, sazba daně a konečně splatnost daně,² jsou obsaženy ve druhém ze zmiňovaných zákonů. Vzhledem k tomu, že jak v právních předpisech, tak zčásti i v odborné literatuře je pojímáno pojistné na sociální zabezpečení jako jedno plnění, bude při citacích na tyto právní předpisy i ostatní zdroje v této práci používán pojem pojistné na sociální zabezpečení, jehož součástí je právě pojistné na důchodové pojištění.

Poplatníky pojistného jsou zaměstnavatelé a zaměstnanci, včetně zahraničních zaměstnanců, osoby samostatně výdělečně činné, které jsou účastny důchodového pojištění, a osoby dobrovolně účastné důchodového pojištění.³

Vyměřovacím základem pro stanovení pojistného je u zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů souhrn zdanitelných příjmů, přičemž některé nepříliš časté příjmy jsou z tohoto základu vyloučeny. U osob samostatně výdělečně činných (dále též „OSVČ“) je základem částka, kterou si samy určí, minimálně však 50 % daňového základu.⁴ **Předmětem** pojistného je tedy příjem.

Sazba pojistného na důchodové pojištění činí jak u zaměstnanců, tak OSVČ celkem 28 %.⁵

Splatnost záloh pojistného na důchodové pojištění je od 1. do posledního dne následujícího kalendářního měsíce, přičemž osoba samostatně výdělečně činná může po projednání s okresní

² HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a Petr MRKÝVKA. Finanční a daňové právo. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 307 – 308. ISBN 978-80-7380-639-2.

³ Ustanovení § 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

⁴ Ustanovení § 5 a § 5b zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Srov. Hospodaření systému důchodového pojištění. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2022-06-23]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-poiisten>

správou sociálního zabezpečení platit pojistné na delší než měsíční období, avšak vždy nejdéle do konce kalendářního roku.⁶

1.2 Podmíněná ekvivalence

Boháč ve své práci *Daňové příjmy veřejných rozpočtů* vymezuje pojem daň a následně zkoumá, zdali je možné i pojistné na sociální zabezpečení považovat za daň. Daň vymezuje jako „nenávratná, nedobrovolná, neekvivalentní a nesankční peněžité plnění ukládaná na základě zákona spravovaná státem nebo jinými osobami vykonávajícími veřejnou správu, která jsou veřejnými příjmy veřejných rozpočtů, a to příjmy zpravidla neúčelovými, řádnými, pravidelnými a plánovanými“⁷.

Jediným, zato však podstatným rysem, který odlišuje pojistné na sociální zabezpečení od daně, je jeho ekvivalentnost. O ekvivalentní peněžité plnění se podle Boháče jedná tehdy, „je-li poskytováno poskytovateli příjmu do veřejného rozpočtu nebo třetí osobě v souvislosti s tímto příjmem jakékoliv protiplnění“⁸. Při posuzování toho, zdali je plnění ekvivalentní, je pak podle Boháče důležité zvažovat tři aspekty.

Prvním z nich je to, zdali je na protiplnění právní nárok odvozený pouze z toho, že daná osoba poskytla veřejné peněžité plnění. Kladná odpověď naznačuje, že se jedná o ekvivalentní plnění, a nikoliv tedy o daň.⁹ Není-li na protiplnění přímo právní nárok, je třeba blíže zkoumat, jak silný je vztah, resp. podmíněnost mezi plněním a protiplněním. Dávky důchodového pojištění patří mezi ty, na které při splnění stanovených podmínek vzniká právní nárok.¹⁰ Ten je však vázán na splnění více podmínek,¹¹ čímž je princip ekvivalentnosti poněkud oslaben. Placení pojistného na důchodové pojištění je podmínkou nutnou, nikoliv však dostačující k tomu, aby byla jeho poplatníkovi později poskytnuta dávka důchodového pojištění. Je to však podle mého názoru základní podmínka, a to i s ohledem na to, že druhou (základní) podmínkou je dosažení určitého věku, což je právní událost, tedy taková právní skutečnost, která nezávisí na projevu

⁶ Ustanovení § 14c zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

⁷ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 106. ISBN 978-80-7478-045-5.

⁸ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 34. ISBN 978-80-7478-045-5.

⁹ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 34. ISBN 978-80-7478-045-5.

¹⁰ KOLDINSKÁ, Kristina a Petr TRÖSTER. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2018, s. 154. ISBN 978-80-7400-692-0.

¹¹ Ustanovení § 28 a násl. zákona o důchodovém pojištění.

vůle jednotlivé osoby, nastává objektivně a je s ní spojen vznik, změna nebo zánik práv a povinností.¹²

Druhou důležitou otázkou při posuzování ekvivalence veřejnoprávního peněžitého plnění je to, zdali hodnota protiplnění odpovídá hodnotě plnění, resp. nakolik jí odpovídá. Boháč v této souvislosti rozlišuje formální a materiální ekvivalenci.¹³ I v případě, že protiplnění odpovídá pouze zlomku hodnoty samotného plnění, jedná se podle něj formálně o ekvivalenci. K tomu, aby bylo možné hovořit o ekvivalenci i v materiálním pojetí, je podstatné, aby plnění a protiplnění nebyly v hrubém nepoměru. Tomu, zdali u důchodového pojištění není tento hrubý nepoměr přítomen, se Boháč téměř nevěnuje, možná proto, že se jedná primárně o ekonomickou, resp. ekonomicko-matematickou úvahu, byť nepochybně s právními důsledky. Jde však o zcela stěžejní otázku této diplomové práce, a proto bude podrobněji pojednána v kapitole 1.3 i v dalších částech této práce.

Třetím důležitým aspektem pro zhodnocení toho, zdali je některé peněžité plnění ekvivalentní, je podle Boháče časový okamžik poskytnutí protiplnění.¹⁴ Právě v případě důchodů hraje tento aspekt důležitou roli, protože časová prodleva mezi plněním a protiplněním je v jeho případě značná. Vzhledem k tomu, že jak plnění, tak následná protiplnění jsou poskytována průběžně, je při posuzování časového hlediska vhodné vycházet z průměrné míry časového odstupu, neboť je zjevné, že mezi posledním plněním (tj. poslední úhradou pojistného) a prvním protiplněním (tj. výplatou první dávky důchodového pojištění) bude pravděpodobně velmi krátká prodleva. Někdo by mohl namítat, že v případě tzv. pracujících důchodců může první protiplnění dokonce přecházet posledním plnění, ale podle mého názoru tomu tak není, neboť každá dávka z důchodového pojištění je protiplněním za již (dříve) zaplacené pojistné, nikoliv za to, které pracující důchodce právě platí.¹⁵

Ve svém zkoumání veřejných pojistných dochází Boháč s odvoláním na další zdroje k závěru, že se obecně jedná o peněžité plnění daňového charakteru, „daním velmi obdobné, daním se

¹² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 159-160. ISBN 978-80-7380-652-1.

¹³ Boháč používá pojmy logické a materiální hledisko, které však podle mého názoru odpovídají formálnímu a materiálnímu pojetí. Viz BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 34. ISBN 978-80-7478-045-5.

¹⁴ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 35. ISBN 978-80-7478-045-5.

¹⁵ K tomuto závěru mě vede skutečnost, že nárok na poskytnutí dávky důchodového pojištění a výpočet její výše je vždy závislý na pojistném odvedeném před vznikem nároku na výplatu dávky nebo před podáním žádosti o navýšení. Viz KAŠE, Miloslav. *Vybrané aspekty důchodové reformy v České republice*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 150-154. ISBN 978-80-271-3042-9.

blížíci“¹⁶ s tím, že specificky pojistné na sociální zabezpečení je podle něj možné na základě výše uvedených skutečností označit jako **podmíněně ekvivalentní**, neboť naplňuje veškeré obligatorní (základní) znaky daní a poplatků s výjimkou ekvivalentnosti (...)“¹⁷.

1.3 Míra ekvivalence důchodového pojištění

Z posouzení prvního a třetího kritéria ekvivalence dospěl Boháč k závěru, že pojistné na sociální zabezpečení je podmíněně ekvivalentním peněžitým plněním.

V této kapitole bude podrobněji rozebráno jeho druhé kritérium ekvivalentnosti, a to poměr míra ekvivalence důchodového pojištění a její matematické vyjádření, tedy poměr hodnoty protiplnění ve vztahu k původnímu plnění. Bude tak učiněno ve dvou vzájemně se doplňujících rovinách. Nejprve bude zkoumána průměrná míra ekvivalence důchodového systému jako takového a dále míra ekvivalence důchodového pojištění na individuální úrovni. Druhá ze zmíněných rovin je snadněji vyjádřitelná, neboť její míru určuje přímo zákon o důchodovém pojištění.

1.3.1 Průměrná míra ekvivalence důchodového systému

Vyjádření ekvivalence důchodového systému se kromě mnoha dalších autorů věnuje ve své knize *Penzijní teorie a politika* Vostatek, který přitom vychází zejména z dřívějších podrobných reportů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) týkající se důchodových systémů s názvem *Pension at a Glance*, které tato organizace vydává každé dva roky.

V těchto reportech se do roku 2013 objevoval tzv. index progresivity důchodového systému, který vyjadřuje míru redistribuce v rámci důchodového systému ve vztahu k předchozímu výdělků, a je tedy opakem či komplementem ekvivalence. Na jedné straně škály se tak nachází rovný důchod s hodnotou indexu progresivity 100, který má nulovou míru ekvivalence a je plně redistributivní, a na druhé straně plně ekvivalentní důchod zcela odpovídající předchozímu výdělků, resp. odvedenému pojistnému, který má nulovou míru redistribuce a index progresivity 0.

¹⁶ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 192. ISBN 978-80-7478-045-5.

¹⁷ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 199. ISBN 978-80-7478-045-5.

Podle analýz zveřejněných ve zmíněném reportu OECD v roce 2011 činil tzv. index progresivity českého důchodového systému 68,4¹⁸ a v roce 2013 62,2,¹⁹ v dalších reportech počínaje rokem 2015 již tento údaj bohužel zveřejňován nebyl. Poslední výraznější změnou, která ovlivnila ekvivalenci, resp. progresivitu českého důchodového systému, byla tzv. malá důchodová reforma, která byla realizována v návaznosti na nález Ústavního soudu²⁰ zákonem č. 220/2011 Sb., jež nabyl, s výjimkou vybraných ustanovení, účinnosti 30. září 2011. Právě touto reformou je možné vysvětlit pokles progresivity (a vzrůst ekvivalence) mezi reportem OECD z roku 2011 a reportem z roku 2013. Vzhledem k tomu, že od té doby k žádné další úpravě důchodového systému, která by výrazně ovlivnila míru jeho ekvivalence, nedošlo, lze vycházet z toho, že index progresivity zůstává i nadále na úrovni okolo 62, z čehož vyplývá, že míra jeho ekvivalence je zhruba 38 %. K tomu je třeba dodat, že se jedná o průměrnou míru ekvivalence, která se významně liší podle výše příjmů, jak bude podrobněji rozebráno v následujícím bodě.

Při posuzování míry ekvivalence celého důchodového systému ve vztahu k příjmům dochází k řadě zkreslení, z nichž bych minimálně na jedno rád upozornil. Index progresivity používaný OECD měří vztah mezi výdělkem v průběhu produktivního věku a výší důchodu.²¹ Výpočtový základ pro výpočet důchodu se stanoví podle vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění,²² který však v některých případech neodpovídá výši příjmu.²³ K určité míře zkreslení dochází vlastně u všech osob samostatně výdělečně činných, které si samy volí částku vyměřovacího základu s tím, že musí jít minimálně o 50 % jejich daňového základu. U zaměstnanců je vyměřovacím základem obvykle jejich příjem, tedy 100 % jejich daňového základu, ale není tomu tak vždy.²⁴ Za zmínku stojí zejména zaměstnanci pracující na dohodu o provedení práce, jejichž měsíční příjem nepřesahuje 10 000 Kč. Ti nejsou účastní nemocenského pojištění,²⁵ na základě čehož se jejich příjem nepočítá do vyměřovacího základu pro výpočet pojistného na sociální zabezpečení.²⁶ Vzhledem k těmto odchylkám a ke

¹⁸ OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, s. 137. ISBN 978-92-64-09628-8. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en

¹⁹ OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, s. 153. ISBN 978-92-64-20393-8. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.

Srov. VOSTATEK, Jaroslav. *Penzijní teorie a politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 130. ISBN 978-80-7400-571-8.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

²¹ OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, s. 136. ISBN 978-92-64-09628-8. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en

²² Ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb.

²³ Ustanovení § 5 a násl. zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

²⁴ Ustanovení § 5 zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

²⁵ Ustanovení § 7a zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

²⁶ Ustanovení § 5 věty první zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

skutečnosti, že míra ekvivalence je dána výší příjmu, která určuje vyměřovací základ důchodového pojištění, je vhodné se na míru ekvivalence podívat právě z tohoto hlediska.

1.3.2 Míra ekvivalence důchodového pojištění v závislosti na výši příjmů

S mírným zjednodušením je možno říci, že míru ekvivalence na individuální úrovni přímo určuje zákon o důchodovém pojištění, který stanovuje, jaká část vyměřovacího základu důchodového pojištění se započte na tzv. výpočtový základ pro důchod. Tato část se přitom výrazně liší v závislosti na výdělku a předěly mezi nimi se nazývají redukční hranice.

První redukční hranice činí 44 % průměrné mzdy. Do její výše se započte 100 % vyměřovacího základu na výpočtový základ důchodu.²⁷ Jinými slovy, do výše 44 % průměrné mzdy je důchodové pojištění 100 % ekvivalentní. Nad touto hranicí se veškeré důchodové pojištění započte do výpočtového základu důchodů pouze z 26 %²⁸, což zároveň vyjadřuje míru ekvivalence důchodového pojištění u těchto příjmů. Znamená to, že 74 % důchodového pojištění zaplacené z těchto příjmů je neekvivalentní, a lze je tedy považovat za daň. Celková míra ekvivalence důchodového pojištění tak s rostoucími příjmy mezi první a druhou redukční hranicí lineárně klesá ze 100 % až na 34 %, jak ukazuje Graf 1.

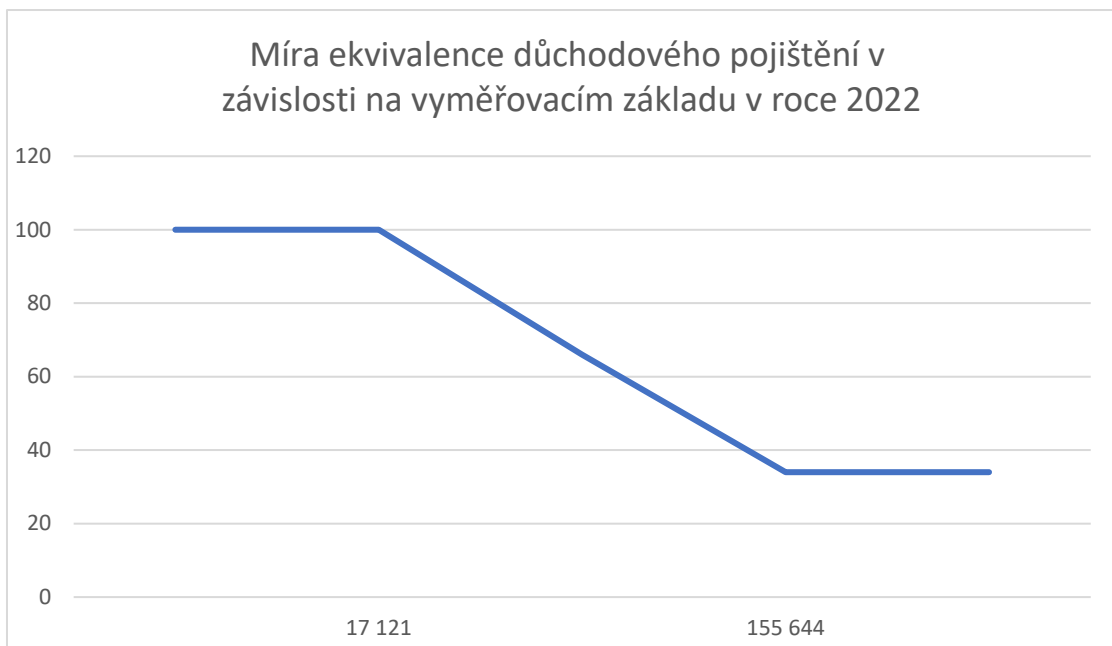
Druhá redukční hranice odpovídá maximálnímu vyměřovacímu základu důchodového pojištění. Z příjmů nad touto redukční hranicí se tedy žádné důchodové pojištění neodvádí, tudíž není možné posuzovat jeho ekvivalenci. Poplatníci, kteří dosahují příjmů překračující druhou redukční hranici, proto vždy odvádí důchodové pojištění, jehož míra ekvivalence je 34 %.

První a druhá redukční hranice je sice odvozena z průměrné mzdy, ale fakticky ji pro každý rok určuje vláda svým nařízením. Pro rok 2022 je tak první redukční hranice určena na 17 121 Kč a druhá redukční hranice, která zároveň představuje maximální vyměřovací základ pojistného na sociální zabezpečení, činí 155 644 Kč.²⁹

²⁷ Ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

²⁸ Tamtéž.

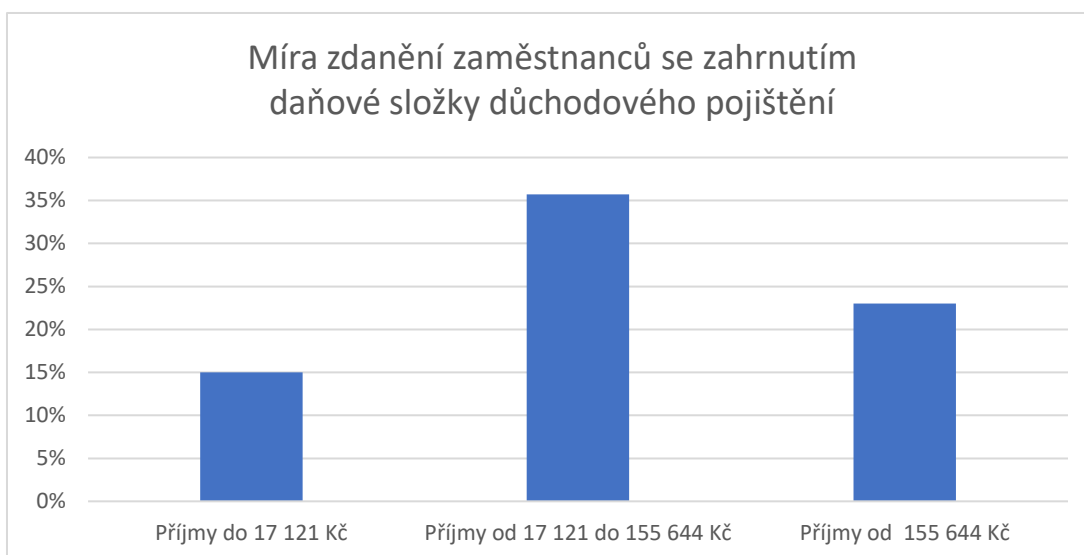
²⁹ Nařízení vlády č. 356/2021 Sb., o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2020, přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2020, redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu pro rok 2022 a základní výměry důchodu stanovené pro rok 2022 a o zvýšení důchodů v roce 2022.



Graf 1: Míra ekvivalence důchodového pojištění v závislosti na výši vyměřovacího základu

1.3.3 Redukční hranice výpočtového základu - ekvivalent progresivního zdanění

Pokud se nějaké ekvivalentní plnění daňového charakteru stane při dosažení určité částky plněním neekvivalentním, lze to podle mého názoru označit za vzrůst daňové zátěže, a má to



Graf 2: Míra zdanění zaměstnanců zahrnující daňovou složku důchodového pojištění

tudíž podobný efekt jako daňová progresse. Stejně tak je tomu i v případě, kdy se z ekvivalentního plnění stává plnění méně ekvivalentní, jak je tomu v případě důchodového pojištění.

Při rozdělení důchodového pojištění na ekvivalentní a neekvivalentní část, tedy pomyslnou pojistnou a daňovou složku by pro příjmy nad (první) redukční hranicí připadalo 7,28 % na pojistnou složku a zbylých 20,72 % za daňovou složku. Redukční hranice tak vyvolává podobný efekt jako progresivní daň, a právě převedení redukční hranice na progresivní daň může názorně ukázat, k jakému nárůstu neekvivalentního daňového plnění nad hranicí 44 % průměrné mzdy dochází. Ukazuje to názorně Graf 2. Vzhledem k tomu, že pojistné na důchodové pojištění je zastropováno částkou odpovídající 48násobku průměrné mzdy za rok,³⁰ dochází při dosažení těchto příjmů k nemalému poklesu daňové zátěže, přičemž tento pokles je pouze z malé části vyrovnáván klasickou daňovou progresí, neboť příjmy přesahující 48násobek průměrné mzdy jsou zdaňovány sazbou 23 %, tedy o 8 % více než příjmy pod touto hranicí.³¹

1.3.4 Přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří jako dostatečná míra ekvivalence (nález ÚS sp. zn. 8/07)

To, že míra ekvivalence nemusí být pouhou akademickou úvahou, dokazuje pravděpodobně nejdůležitější nález Ústavního soudu ve věci důchodové politiky, který byl vyhlášen 23. března 2010. Ústavní soud v něm vyšel jak z průměrné míry ekvivalence důchodového systému, tak z míry individuální ekvivalence důchodového pojištění navrhovatele, která činila 19 %. Ústavní soud dal v tomto nálezu navrhovateli za pravdu v tom, že taková míra ekvivalence je v rozporu s ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mají občané „právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“³². Hmotné zabezpečení ve stáří je realizováno skrze starobní důchod, zabezpečení při nezpůsobilosti k práci skrze invalidní důchod a zabezpečení při ztrátě živitele skrze sirotčí důchod a v některých případech i skrze vdovský a vdovecký důchod.³³ Z uvedených důvodů proto Ústavní soud zrušil ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění,³⁴ které v té době stanovovalo celkem tři redukční hranice. Po dosažení první redukční hranice se vyměřovací základ započítával do výpočtového základu na důchod z 30 % a po dosažení druhé redukční hranice pouze z 10 %.³⁵ Z tohoto důvodu mohla ekvivalence důchodového pojištění u lidí

³⁰ Ustanovení § 15a zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

³¹ Ustanovení § 16 zákona o daních z příjmů.

³² Ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³³ KOLDINSKÁ, Kristina a Petr TRÖSTER. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2018, s. 153 – 170. ISBN 978-80-7400-692-0.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

³⁵ Ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 30. 9. 2011.

s vysokými příjmy klesnout až na 19 %, jak tomu bylo v případě navrhovatele, nebo dokonce ještě níže.

Ústavní soud ve shodě s navrhovatelem a s odvoláním na tzv. Evropský zákoník sociálního zabezpečení a Úmluvu mezinárodní organizace práce vyložil pojem přiměřeného hmotného zabezpečení skrze náhradový poměr, tedy vztah mezi předdůchodovým příjmem a výší důchodu. Ten by měl být shodný právě s mírou ekvivalence důchodového pojištění. Ústavní soud konstatoval, že přestože „není možné vycházet z principu čisté ekvivalence (výše plnění plně reflektuje výši pojistného), musí relace mezi výší odvedeného pojistného a výší přiznaného důchodu odrážet i pro jednotlivé účastníky jistou míru přiměřenosti, aby došlo k ústavně konformnímu naplnění čl. 30 odst. 1 Listiny.“³⁶

Zároveň s tím uvedl, „že to, zda bude preferováno hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence, je vyhrazeno zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám.“³⁷ Jinými slovy, je na zákonodárci, aby zvolil poměr solidarity a ekvivalence v důchodovém systému, ale tento poměr nemůže být libovolný, princip ekvivalence v něm musí být přiměřeně zastoupen, aby bylo naplněno výše uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod.³⁸ Ústavní soud podle mého názoru jinými slovy sdělil, že nestačí naplnit princip ekvivalence v důchodovém pojištění z formálního hlediska, ale musí se jednat o ekvivalenci i z materiálního hlediska (viz kapitola 1.2). Ani Ústavní soud však neurčil, ba ani nenaznačil, o jak vysokou míru ekvivalence se musí jednat, aby bylo tomuto požadavku učiněno za dost. Jediné, co svým nálezem sdělil, bylo to, že náhradový poměr ve výši 19 % je v požadavku na přiměřenou míru ekvivalence nedostatečný.

Reakcí na tento nálezn byl již zmíněná tzv. malá důchodová reforma, jejímž výsledkem bylo ponechání pouze dvou redukčních hranic a celkové zvýšení průměrné míry ekvivalence důchodového systému, jak nakonec vyplývá i ze zmíněných dat OECD (viz bod 1.3.1). Minimální míra ekvivalence důchodového pojištění na individuální úrovni je v důsledku této reformy 34 % (viz bod 1.3.2). Pro poplatníky s vysokými příjmy se tak míra ekvivalence podstatně zvýšila. Zároveň, jak ukazuje Vostatek, u velkého množství poplatníků došlo naopak ke snížení ekvivalence, byť toto snížení nebylo nijak dramatické. Těmi, kteří na tzv. malé důchodové reformě prodělali, jsou poplatníci s příjmy do 1,5 násobku průměrné mzdy.³⁹

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

³⁸ Ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³⁹ VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 131 - 132. ISBN 978-80-7400-571-8.

1.4 Paušální daň

V souvislosti s otázkou, zdali je možné pojistné na sociální zabezpečení považovat za daň, je vhodné zmínit systém tzv. paušální daně, který je v našem daňovém systému určitou novinkou. Paušální daň byla zavedena zákonem č. 540/2020 Sb., který nabyl účinnosti 1. ledna 2021. Ten umožnil osobám samostatně výdělečně činným, tedy zjednodušeně podnikatelům a živnostníkům, s příjmy do 1 milionu korun platit daň při splnění dalších podmínek daň v tzv. paušálním režimu.⁴⁰ To v praxi znamená možnost platit zálohu ve výši 100 Kč za měsíc⁴¹, pojistné na veřejné zdravotní pojištění v minimální výši a pojistné na sociální zabezpečení se sazbou stanovenou z nejnižšího měsíčního vyměřovacího základu o 15 %.⁴² Jednou z motivací tohoto režimu, který podnikatelům umožňuje neplatit téměř žádné daně z příjmů, je pravděpodobně i snaha přimět je platit o trochu vyšší částku právě na pojistné na sociální zabezpečení v systému, který jim, na rozdíl od zaměstnanců, umožňuje platit částku, která víceméně nijak nereflektuje jejich skutečný příjem. Tomu by nasvědčovalo i to, že cílem zákona mělo být celkové zvýšení příjmů veřejných rozpočtů o 280 milionů korun ročně právě v důsledku zvýšení výběru pojistného na sociální zabezpečení o 530 milionů korun.⁴³ Nijak přitom nebyla reflektována skutečnost, že daň a pojistné nejsou totožná veřejnoprávní plnění a že pojistné, na rozdíl od daně z příjmů, zakládá (nebo by mělo zakládat) nárok na pozdější protiplnění v podobě důchodu. Koncept paušální daně se zdá být postaven na určitém trade off toho, že podnikatelé budou na jedné „dani“ platit o něco více výměnou za to, že na jiné dani budou platit naprosté minimum. Vedle slabého, byť stále existujícího vztahu mezi pojistným a následnou a vyšší důchodu, tedy mezi plněním a jeho protiplněním, tedy dochází k oslabování vztahu mezi příjmem a vyšší pojistného (stejně tak jako vztahu mezi příjmem a vyšší daně z příjmů). To sice samo o sobě nemá nebo nemusí mít vliv na posouzení toho, nakolik se jedná o daň a nakolik spíše o pojistné, ale v nějaké míře to dosti narušuje celý důchodový systém a v určité míře i systém daňový. Ve výrazné a deklarované solidaritě bohatších s méně majetnými je tak v nemalé míře přítomna solidarita zaměstnanců s podnikateli. V případě, že by byl celý systém plně nebo výrazně více ekvivalentní, pak by skutečnost, že je podnikatelům umožněno platit nižší pojistné, příp. ho neplatit vůbec, systém nijak zvlášť nenarušovala. V systému, kde je pojistné na sociální zabezpečení více daní než pojistným, to prakticky

⁴⁰ Ustanovení § 7a zákona o daních z příjmů.

⁴¹ Ustanovení § 38lk zákona o daních z příjmů.

⁴² Ustanovení § 14 odst. 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 540/2020 Sb.

znamená, že podnikatelé platí nižší daně než zaměstnanci, přičemž oni ve skutečnosti platí nižší i samotné daně, tudíž jsou daňově zvýhodněni hned dvakrát.

Začátkem května 2022 byl do mezirezortního připomínkového řízení rozeslán návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další související zákony. Podle tohoto návrhu vypracovaného na Ministerstvu financí se má režim paušální daně zpřístupnit podnikatelům a živnostníkům s příjmy až do 2 milionů korun ročně. Poplatníci v režimu paušální daně mají být nově rozděleni do tří pásem podle výše jejich příjmů a podle výše tzv. paušálních výdajů definovaných v zákoně o daních z příjmů.⁴⁴ V prvním pásmu má být vyměřovacím základem pojistného na sociální zabezpečení nadále jeho minimum zvýšené o 15 %, v druhém pásmu má být vyměřovací základ 25 500 Kč a ve třetím pásmu pak 39 000 Kč.⁴⁵

1.5 Pojímání důchodového pojištění jako daně

Vedle relativně přesného vyčíslení míry ekvivalence důchodového systému a jejího zhodnocení z právního hlediska stojí za zmínku i to, jak je pojistné na důchodové pojištění vnímáno v řadách politické reprezentace, příp. široké veřejnosti. Za pozornost stojí zejména opakovaná vyjádření současného ministra financí za ODS Zbyňka Stanjury, který se o pojistném na důchodové pojištění dlouhodobě vyjadřuje v tom smyslu, že se nejedná o žádné pojistné, resp. pojištění, ale o daň.⁴⁶ V tom má do jisté míry pravdu. Jak bylo ukázáno výše, míra ekvivalence důchodového systému je zhruba 38 %, na individuální úrovni pak klesá ze 100 % na 34 %, přičemž tento pokles začíná jen těsně nad hranicí minimální mzdy. Z toho by bylo možné usuzovat, že se jedná spíše o daň než pojistné, ale jeho pojistný charakter je stále přítomen a není zanedbatelný. To, že se navíc jedná o podmíněnou ekvivalenci, je pravděpodobně nutným rysem každého pojistného v rámci tzv. sociálního pojištění, proto bych tomu v tomto kontextu nepřikládal velkou roli.

Problémem je, že Stanjura ve svém hodnocení charakteru tohoto peněžitého plnění nevychází z míry ekvivalence, ale ze skutečnosti, že máme důchodový systém založený na průběžném financování. V rozhovoru ze dne 28. března 2022 doslova uvedl: *„Nám – všem politikům za těch 30 let – se nepovedlo lidem vysvětlit, v čem spočívá průběžný systém. Stále slyším: celý*

⁴⁴ Ustanovení § 7 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

⁴⁵ Ustanovení čl. 4 bod 3 návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další související zákony. Č. j. předkladatele: MF-13049/2021/32-5. Verze do mezirezortního připomínkového řízení.

⁴⁶ Srov. <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/s026253.htm>

*život odvádím vysoké odvody na důchod a teď mám málo. Ale průběžný systém znamená, že my svými platbami na sociální pojištění platíme důchody dnešním důchodcům.*⁴⁷

Nezdráhám se tvrdit, že základním problémem není skutečnost, že by politici nedokázali během 30 let vysvětlit lidem, v čem spočívá průběžný systém, ale že to sami politici nechápou. Stanjura, stejně jako řada dalších politiků, totiž v tomto výroku směšuje dvě různé věci, kterými jsou způsob financování a právě míra ekvivalence. Z jeho výroku vyplývá, že pokud si lidé stěžují, že při vysokých odvodech mají nízký důchod, tak nepochopili průběžný systém, čili jinými slovy řečeno, že při průběžném systému lidé nemohou očekávat, že se vysoké odvody promítnou odpovídajícím způsobem do výše jejich důchodů. To je zásadní nepochopení základních důchodových schémat. Je pravdou, že tzv. fondové systémy, kdy si lidé sami spoří na důchod, vykazují ze své podstaty obvykle značnou míru ekvivalence, ale té je možné dosáhnout i v průběžně financovaných systémech. Většina důchodových systémů ve vyspělých státech světa má výrazně vyšší míru ekvivalence než Česko a podstatou původně švédského důchodového systému NDC je právě skutečnost, že se jedná o veřejný průběžně financovaný systém, který je zároveň plně ekvivalentní.⁴⁸ Vyšší míru ekvivalence vykazuje většina průběžně financovaných důchodových systémů, přičemž u některých je rozdíl proti Česku výrazný. Příkladem mohou být i sousední Německo a Rakousko, jejichž index progresivity důchodového systému byl v roce 2013 na hodnotě 25,4, resp. 27,5⁴⁹, což znamená, že vykazovaly míru ekvivalence zhruba 75 %, resp. 72,5 %.

Přestože, jak bylo výše ukázáno, má pojistné na sociální zabezpečení blíže k dani než k pojistnému, ale to neznamená, že by jej bylo možné bez dalšího označit za daň, jak to opakovaně činí Stanjura, který tak navíc činí na základě zcela nesprávné argumentace předpokládající, že příspěvky do důchodového systému založeného na průběžném financování, čili jak se v angličtině často používá *pay as you go*, je nutné automaticky považovat za daň a ti, kteří je platí, nemohou očekávat ekvivalentní výši důchodu.

Zároveň sama skutečnost, že ministr financí považuje toto peněžité plnění za daň, není zcela bez významu. Bude-li k němu totiž on a současná vládní koalice přistupovat s tím, že se o daň

⁴⁷ BUDAI, David. Ministr Stanjura promluvil o změnách důchodů: Sociální pojištění by rád přejmenoval na daň. *České důchody* [online]. 2022 [cit. 2022-04-30]. ISSN 2694-7676. Dostupné z: <https://ceskeduchody.cz/zpravy/ministr-zbynek-stanjura-promluvil-o-zmenach-duchodu>.

⁴⁸ HOLZMAN, Robert. The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes. *International Social Security Review* [online]. 2017, (3), 53-77 [cit. 2022-01-15]. Dostupné z: <https://www.iza.org/publications/pp130/the-abc-of-nonfinancial-defined-contribution-ndc-schemes>

⁴⁹ OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, s. 153. ISBN 978-92-64-20393-8. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en. Srov. LOUŽEK, Marek, et al. Důchodové systémy v západní Evropě. *Ekonomický časopis*, 2009, 57.08: 772-787.

jedná, je u dosti pravděpodobné, že rozdíl mezi ním a daní se bude nadále zmenšovat. Příkladem tohoto přístupu je jeden z bodů Programového prohlášení vlády, v němž vláda Petra Fialy deklaruje snížení sociální pojištění na straně zaměstnavatelů o 2 procentní body, za předpokladu konsolidovaných a dlouhodobě udržitelných veřejných financí.⁵⁰

Tento návrh dále podtrhuje skutečnost, že politická reprezentace (nejen ministr Stanjura) považuje toto pojistné za daň a hodlá s ním takto zacházet, neboť z ničeho nevyplývá, že by toto případné snížení pojistného na sociální zabezpečení mělo mít jakýkoliv vliv na výši důchodů těch osob, za které bude placeno takto snížené pojistné, na rozdíl od účastníků zavedeného a opět zrušeného penzijního spoření (tzv. II. pilíře). V jejich případě znamenalo snížení plateb na důchodové pojištění o 3 % i snížení výpočtového základu pro výpočet starobního důchodu vypláceného státem, přičemž toto snížení je platné dodnes.⁵¹

1.6 Shrnutí

U pojistného důchodové pojištění, které je součástí pojistného na sociální zabezpečení, které tvoří kolem 40 % příjmů státního rozpočtu, tedy zdaleka největší část⁵², je velmi obtížné určit, zdali se jedná o ekvivalentní veřejnoprávní peněžité plnění, nebo o daň. Z názvu tohoto plnění by se dalo usuzovat spíše na to, že se o daňový příjem nejedná a má k němu existovat přiměřené protiplnění. Totéž vyplývá z nálezů Ústavního soudu z 23. března 2010, podle něhož byla nedostatečná míra ekvivalence shledána dokonce jako protiústavní, neboť odporovala právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Navzdory tomu vykazuje toto plnění spíše charakter daně, je tak do značné míry chápáno, a především je tak s ním ze strany politické reprezentace zacházeno, a to do té míry, že se objevují návrhy na jeho přejmenování například na sociální daň.⁵³

Je otázkou, jak by dnes Ústavní soud posoudil případnou nový návrh na zrušení části zákona o důchodovém pojištění. Vedle již dříve napadeného § 15 by mohl být jako protiústavní shledán

⁵⁰ Programové prohlášení vlády: Veřejné finance. In: *Vláda ČR* [online]. 2022, 7. 1. 2022 [cit. 2022-04-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#verejne_finance

⁵¹ Ustanovení § 105c zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do VOSTATEK, Jaroslav. *Penzijní teorie a politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 200 - 203. ISBN 978-80-7400-571-8.

⁵² *Státní rozpočet 2021 v kostce: kapesní příručka Ministerstva financí ČR* [online]. Ministerstvo financí, Letenská 15, Praha 1, 2021 [cit. 2022-05-07], s. 15. ISBN 978-80-7586-046-0. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak_2021_Statni-rozpocet-v-kostce_v01.pdf

⁵³ BUDAJ, David. Ministr Stanjura promluvil o změnách důchodů: Sociální pojištění by rád přejmenoval na daň. *České důchody* [online]. 2022 [cit. 2022-04-30]. ISSN 2694-7676. Dostupné z: <https://ceskeduchody.cz/zpravy/ministr-zbynek-stanjura-promluvil-o-zmenach-duchodu>.

například právě § 34 nebo aspoň některé jeho části, příp. některé části zákona o pojistném na sociální zabezpečení ve vztahu k výrazně nižším částkám odváděnými podnikateli a živnostníky oproti zaměstnavatelům.

Míra daňového charakteru veřejných pojistných ukazuje skutečnou příčinu vysokého zdanění práce v Česku. Zatímco sazba daně z příjmů fyzických osob je téměř pro všechny poplatníky stejná, a navíc je základní i zvýšenou sazbu možno v mezinárodním srovnání považovat za dosti nízkou, poplatníci dílčí daně ze závislé činnosti a poplatníci dílčí daně ze samostatné činnosti (byť ti v důsledku nižšího vyměřovacího základu méně) jsou, na rozdíl od ostatních poplatníků daně z příjmů fyzických osob, zatíženi rovněž povinností platit veřejná pojistná, jejichž sazba je odvozená od výše jejich příjmů. NA příkladu pojistného na důchodové pojištění bylo ukázáno, že minimálně některá veřejná pojistná mají spíše charakter daně než skutečných pojistných, což v praxi znamená, že poplatníci dílčí daně ze závislé činnosti a poplatníci dílčí daně ze samostatné činnosti platí reálně výrazně vyšší daň než ostatní poplatníci. Vyjdeme-li ze zjednodušeného modelu, podle něhož je pojistné odváděné na důchodové pojištění důchodové pojištění je možno z 62 % považovat za daň, pak jsou zaměstnanci zatíženi daňovou zátěží ve výši 32, 36 %, což je více než dvakrát více, než je daňová povinnost poplatníků dílčí daně z kapitálového majetku, z nájmu a z ostatních příjmů.⁵⁴ To je dáno tím, že „daňová složka“ důchodového pojištění (17, 36 %) je vyšší než samotná základní sazba daně z příjmů fyzických osob.

⁵⁴ Ponechávám stranou zaměstnance pracující na dohodu o provedení práce s příjmem do 10 tisíc korun za měsíc, zaměstnání malého rozsahu, poplatníky s příjmem přesahujícím 48násobek průměrné mzdy a zahrnutí nemocenského pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a to s ohledem na jejich nízké sazby a trochu obtížnějšího výpočtu jejich ekvivalentnosti.

2. Pojistné na sociální zabezpečení ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob

Tato část bude věnována vztahu pojistného na důchodové pojištění a dani z příjmů fyzických osob. Kapitola 2.1 pojedná o teorii zdanění (ekvivalentních) důchodů a o tom, jaká forma zdanění přichází v úvahu u důchodů s nízkou mírou ekvivalence, jakými jsou české starobní důchody. Kapitoly 2.2 a 2.3 budou věnovány hmotněprávním otázkám, tedy tomu, zdali pojistné nebo jeho protiplnění v podobě starobního důchodu vstupuje do základu daně z příjmů, příp. jinak ovlivňuje či ovlivňovalo výši této daně. Kapitola 2.4 bude věnována otázkám daňového práva procesního, a sice správě daní a správě pojistného na sociální zabezpečení, zejména pak snahám o sjednocení jejich správy v podobě zřízení jednoho inkasního místa a částečnému sjednocení správy u již zmíněné paušální daně.

2.1 Daňové režimy penzí (daňová teorie)

V případě plnění, které zakládá nárok na protiplnění, může a má být zdaněno buď jedno, nebo druhé. Neměla by nastat situace, kdy je zdaněno jak plnění, tak protiplnění a zároveň by nemělo dojít ani k tomu, že není zdaněno ani jedno, neexistuje-li jiný závažný důvod pro to, aby byl tento odložený příjem od daně osvobozen.

Tyto základní přístupy jsou pak doplněny o rozměr zdanění výnosů ze zaplacených příspěvků (plnění) a jsou ve vztahu zejména k zaměstnaneckým penzím a penzím poskytovanými soukromými penzijními společnostmi, které obvykle vykazují vysokou míru ekvivalence, rozděleny do několika subvariant podle toho, zdali je plnění, výnosy z plnění a protiplnění zdaněno, či nikoliv. Je-li některá z těchto veličin zdaněna, použije se pro ni písmeno T odvozené od anglického slova *taxation* neboli zdanění, a pokud zdanění nepodléhá, použije se písmeno E odvozené od anglického slova *exemption* neboli osvobození, resp. vyjmutí z předmětu daně. Čistě teoreticky se tak dostáváme k osmi možným modelům zdanění (TTT, TTE, TET, TEE, ETT, ETE, EET a EEE), z nichž ale některé nedávají z hlediska daňové teorie smysl a prakticky se nevyskytují. Vzhledem k tomu, že plnění (příspěvky) a jejich zhodnocení je možné považovat za vstupy do systému neboli (pomyslné či reálné) vklady na osobním důchodovém účtu, zatímco samotný důchod je pak výstup, tak z hlediska výše uvedeného požadavku na právě jedno zdanění jsou ideálními modely TTE a EET. Není proto divu, že model EET u zaměstnaneckých penzí celosvětově výrazně převládá, naopak model TTE

využívá u zaměstnaneckých penzí překvapivě pouze Nový Zéland.⁵⁵ Jelikož výnosy z vkladů (příspěvky) tvoří obvykle nepoměrně menší část než samotné příspěvky, lze i model zdanění ETT považovat za velmi blízký ideálu jednoho zdanění. U zaměstnaneckých penzí ho používá Dánsko, Švédsko a Itálie. Podobně je na tom i model TEE, který byl jakožto alternativní daňový model zaveden v roce 2006 v USA a později i u penzijního spoření amerických federálních zaměstnanců.⁵⁶

Je-li v případě ekvivalentních důchodů víceméně na výběr mezi režimy TTE a EET, potažmo i TTE a EET, jak je tomu u důchodů s nižší nebo nulovou mírou ekvivalence? U těch by logicky nemělo docházet ke zdanění příspěvků, pokud tyto příspěvky nijak nebo jen málo souvisí s následným protiplněním, neboť příspěvky jsou v takovém případě spíše daní než pojistným. A zdaňovat peněžité plnění, které je daní nebo dani blízké, je z hlediska daňové teorie úplně nesmysl. Leč právě toto zdanění existovalo v letech 2008 – 2020 v Česku a ani dnes není úplně odstraněno. Do základu daně z příjmů fyzických osob nadále vstupuje pojistné na veřejné zdravotní pojištění, u kterého, na rozdíl od pojistného na sociální zabezpečení, podle mého názoru neexistuje žádná ekvivalence.⁵⁷

U důchodových systémů s nízkou mírou ekvivalence má být tedy využit daňový systém EET, příp. je-li míra ekvivalence nízká, ale pro všechny víceméně stejná, je možné využít model tTE či tEE, ve kterém míra zdanění odpovídá míře ekvivalence důchodového systému. Pokud by například míra ekvivalence byla 50 % a sazba daně z příjmů 20 %, pak je možné příspěvky do důchodového systému zdanit 10 % sazbou.

V modelu zahrnujícím i možné zdanění výnosů by těmito základním modelům odpovídaly zhruba modely TTE a EET, kdy v prvním z nich jsou zdaněny příspěvky a výnosy z těchto příspěvků, samotné důchody pak už nikoliv. Ve druhém modelu naopak příspěvky ani výnosy zdaněny nejsou, ale vyplácené důchody ano. Mimo tyto základní režimy samozřejmě existují i další. V některých případech mohou být buď příspěvky, nebo vyplácené důchody zdaňovány nižší sazbou, nebo jsou daňově jinak zvýhodněny oproti zdanění ostatních příjmů a může dokonce docházet i k tomu, že nejsou zdaněny ani příspěvky, ani vyplácené penze, nebo naopak (vzácněji) k tomu, že je zdaňováno obojí.

⁵⁵ VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 115 - 116. ISBN 978-80-7400-571-8.

⁵⁶ VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 116. ISBN 978-80-7400-571-8.

⁵⁷ Srov. BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 203. ISBN 978-80-7478-045-5.

V systémech, u nichž nemá smysl hovořit o výnosech, což je případ zejména dávkově definovaných systémů, mezi které patří i český důchodový systém, tak přicházejí v úvahu dva základní modely zdanění, kterými jsou TE a ET. V prvním případě jsou zdaněny příspěvky a vplácené důchody zdaněny nejsou, ve druhém případě je tomu naopak.

S otázkou zdanění samotných důchodových dávek, resp. plnění z penzijního spoření velmi úzce souvisí celkový daňový režim důchodců, resp. to, zdali jsou příjmy důchodců zdaňovány odlišně od příjmů lidí v tzv. produktivním věku. Příkladem odlišného přístupu ke zdanění příjmu je v českém prostředí např. (ne)možnost uplatnit základní daňovou slevu na poplatníka u daní z příjmů fyzických osob. V následující kapitole 2.2 bude tedy pozornost věnována jak zdanění samotných starobních důchodů, tak i specifickým zdanění příjmů starobních důchodců obecně.

2.2 Daňový režim pojistného na důchodové pojištění

Ve vztahu ke zdanění veřejných pojistných prošel český daňový systém třemi fázemi, které bude vhodné stručně popsat, a to chronologicky.

2.2.1 Žádné zdanění veřejných pojistných (do roku 2007)

Do roku 2007 stanovil zákon o daních z příjmů, že základem dílčí daně ze závislé činnosti jsou příjmy „snížené o sražené nebo zaměstnancem uhrazené částky pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění“.⁵⁸ Jinými slovy, do roku 2007 byl základem daně z příjmů fyzických osob příjem „očištěný“ o veškeré platby na veřejná pojistná.

2.2.2 Tzv. superhrubá mzda (2008-2020): daňový režim TEE?

Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, došlo k tomu, že základem daně z příjmů ze závislé činnosti se stala tzv. superhrubá mzda. Řečeno slovy zákona základem daně z příjmů ze závislé činnosti byly „příjmy ze závislé činnosti nebo funkční požitky, s výjimkou uvedenou v odstavcích 4 a 5, zvýšené o částku odpovídající pojistnému na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistnému na všeobecné zdravotní pojištění,

⁵⁸ Ustanovení § 6 odst. 13 zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2007.

kteřé je z těchto příjmů podle zvláštních právních předpisů povinen platit zaměstnavatel sám za sebe, a u zaměstnance, na kterého se vztahuje povinné zahraniční pojištění stejného druhu, zvýšené o částku odpovídající příspěvkům zaměstnavatele na toto zahraniční pojištění“⁵⁹ Daň z příjmů fyzických osob se tak nově platila nejen ze mzdy, ale i ze všech plateb na veřejná pojištění odváděná zaměstnancem i zaměstnavatelem. U většiny zaměstnanců tím došlo ke zvýšení základu daně o více než 50 %.⁶⁰ Česko tak zvolilo světově poměrně unikátní systém zdanění, který v kombinaci s naším důchodovým systémem s nízkou mírou ekvivalence nedával z hlediska daňové teorie žádný smysl. Zároveň je dobré připomenout, že důchodové pojištění bylo v době přechodu na tento daňový režim ještě o něco méně ekvivalentní než nyní (viz 1.3.2).

2.2.3 Zdanění (pouze) pojistných placených zaměstnancem (od roku 2021)

Po tzv. zrušení superhrubé mzdy neboli úpravě základu daně z příjmů tak, aby nezahrnoval odvody na sociální a zdravotní pojištění hrazené zaměstnavatelem za zaměstnance, podléhá dani z příjmů pouze menší část příspěvků na důchodové pojištění, a sice 6,5 % z příjmů, které platí přímo zaměstnanec. Zbylých 21,5 % placených zaměstnavatelem zdaněno není a zaměstnavatel si tuto částku může plně zahrnout mezi náklady, a tedy si o ně snížit základ daně.⁶¹ Vyjádřeno výše uvedenými písmeny by se tedy jednalo o model zdanění tE, kde malé t značí zdanění, které je ale výrazně nižší než zdanění ostatních příjmů.

Pokud by měla být míra zdanění příspěvků na důchod vyjádřena přesně, tak u zaměstnanců by se jednalo zhruba o 23 % zaplacených příspěvků. Zdaněny jsou ty příspěvky, které platí přímo zaměstnanec a které činí 6,5 % z vyměřovacího základu, kterým je obvykle hrubá mzda, zatímco 21,5 %, která odvádí za zaměstnance zaměstnavatel, zdaněna nejsou. Na první pohled ani tento systém zdanění nemá žádnou logiku.

Při zohlednění toho, do jaké míry je důchodové pojištění daní a nakolik je skutečným pojistným, se však současný systém nemusí jevit až tak nesmyslným, jak se na první pohled zdá. Jak bylo uvedeno, příjmy nad první redukční hranicí jsou do výpočtového základu důchodu započítávány z 26 % a celková míra ekvivalence klesá se zvyšující se mzdou postupně ze 100 % na 34 % (viz Graf 1). V návaznosti na to, že pojistná složka důchodového pojištění by při

⁵⁹ Ustanovení § 6 odst. 13 zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2020.

⁶⁰ 1,35 / 0,89

⁶¹ Ustanovení § 23 odst. 3 písm. b) zákona o daních z příjmů.

absenci zdanění samotných důchodů (viz kapitola 2.3) měla podléhat dani, pak zdanění 23, 21 % důchodového pojištění u zaměstnanců se tomuto požadavku relativně blíží. U všech zaměstnanců je míra zdanění nižší, než je podíl pojistné složky, přičemž u zaměstnanců s nižšími příjmy je zdaněna pouze menší část jejich pojistné složky. Tento efekt je ještě umocněn tím, že lidé s nejnižšími příjmy v důsledku uplatnění základní slevy na poplatníka žádné daně neplatí. To sice zčásti odporuje tomu, co by mělo být zdaňováno, ale přesto lze říci, že současný systém zdanění se v určité míře blíží tomu, jak by pojistné na důchodové pojištění a jeho následné protiplnění mělo být zdaněno. Zároveň si dovoluji tvrdit, že tato skutečnost není výsledkem promyšlené úvahy zákonodárce, ale velmi pravděpodobně pouhou shodou okolností víceméně nekoncepčního systému zdanění.

2.3 Daňový režim dávek důchodového pojištění a jejich příjemců

2.3.1 Legislativní úprava starobních důchodů a příjmů starobních důchodců

Starobní důchody jakožto příjmy fyzických osob jsou sice předmětem daně z příjmů fyzických osob⁶², ale reálně drtivá většina starobních důchodců žádné daně ze svých důchodů neodvádí. Je tomu tak proto, že příjem ve formě dávky z důchodového pojištění je od daně osvobozen, a to do výše 36násobku minimální mzdy platné k 1. lednu daného kalendářního roku.⁶³ Jinými slovy to znamená, že osvobozen je důchod do výše trojnásobku minimální mzdy. Ta v roce 2022 činí 16 200 Kč, z čehož vyplývá, že osvobozeny jsou všechny důchody do výše 48 600 Kč. Tomu, že důchod přesahující tuto částku pobírá zcela zanedbatelné množství důchodců, nasvědčuje skutečnost, že k 31. 12. 2020 pobíralo důchod vyšší než 24 500 Kč měsíčně v celé zemi 19 474 důchodců, tedy zhruba 1,5 % všech poživatelů starobních důchodů.

Navíc si důchodci, stejně jako všichni ostatní daňoví poplatníci, mohou uplatnit základní slevu na dani pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob, která v roce 2022 činí 30 840 Kč⁶⁴, což vychází na 2570 Kč za měsíc. Pokud důchodce nemá jiné zdanitelné příjmy, což drtivá většina důchodců nemá⁶⁵, pak v případě, že jeho důchod přesáhne trojnásobek minimální mzdy, může využít tuto základní slevu právě na daň ze svého důchodu.

⁶² Ustanovení § 3 zákona o daních z příjmů.

⁶³ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona o daních z příjmů.

⁶⁴ Ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů.

⁶⁵ *Senioři v datech*. Praha: Český statistický úřad, 2021. ISBN 978-80-250-3077-6.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud důchodce nemá jiné zdanitelné příjmy, pak ze svého důchodu odvádí daň z příjmů fyzických osob až tehdy, pokud jeho důchod překročí 65 733 Kč měsíčně,⁶⁶ a to za předpokladu, že ho pobírá celý rok. V roce 2021 přitom důchod vyšší než 70 tisíc korun za měsíc pobíralo v celé zemi pouze 14 důchodců.⁶⁷

Závěrem lze shrnout, že ze starobních důchodů se v Česku reálně žádné daně neodvádějí. K tomu, abychom se dostali do tohoto stavu, přitom napomohly kromě jiného i dva nálezy Ústavního soudu, na které je proto vhodné se podívat trochu blíže.

2.3.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. července 2014

Zákonem č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů, ze dne 19. prosince 2012 bylo do zákona o daních z příjmů doplněno ustanovení o tom, že základní sleva na poplatníka se neuplatní u osob, které „k 1. lednu zdaňovacího období pobírají starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu.“⁶⁸). Jinými slovy, starobní důchodci byli jako jediní poplatníci daně z příjmů vyloučeni z možnosti uplatnit si základní (univerzální) slevu na dani, pokud k 1. lednu pobírali starobní důchod. Tato změna se dotkla zejména tzv. pracujících důchodců, tedy těch, kteří i poté, co jim začal být vyplácen starobní důchod, nadále pokračovali ve výdělečné činnosti. K tomu je vhodné uvést, že v roce 2010 bylo výdělečně činných zhruba 250 tisíc osob v důchodovém věku a tento počet od té doby neustále roste.⁶⁹

Ústavní soud zkoumal dané ustanovení zejména z toho hlediska, zdali jím není porušena zásada tzv. akcesorické rovnosti vyplývající z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), podle které nesmí žádný zásah do základních práv nepřiměřeně znevýhodňovat určité jedince nebo skupiny na základě takových rysů jako je pohlaví, rasy, barva pleti a jiné obdobné postavení⁷⁰, kam může patřit i skutečnost, že daná osoba je důchodcem, resp. poživitelem starobního důchodu. Základní právo, do kterého je v tomto případě zasahováno, je

⁶⁶ 48 600 + 2570 x 0,15

⁶⁷ HOVORKA, Jiří. *Nová čísla o důchodech: Čtrnáct lidí bere přes 70 tisíc měsíčně* [online]. [cit. 2021-12-14]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <https://www.penize.cz/starobni-duchod/429559-nova-cisla-o-duchodech-ctrnact-lidi-bere-pres-70-tisic-mesicne>

⁶⁸ Ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů ve znění zákona č. 500/2012 Sb.

⁶⁹ PAVLÍČKOVÁ, Renata. *Roste počet pracujících seniorů. Při přesluhování je nutné dobře zvážit, zda pobírat důchod nebo ne.* /60.cz [online]. 2019 [cit. 2021-12-14]. Dostupné z: <https://www.i60.cz/clanek/detail/24442/roste-pocet-pracujicich-senioru-pri-presluhovani-je-nutne-dobre-zvazit-zda-pobirat-duchod-nebo-ne>

⁷⁰ Ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

právo vlastnit majetek, které zaručuje čl. 11 Listiny. To je sice podle čl. 11 odst. 5 Listiny omezitelné právě ukládáním daní a poplatků, ale toto omezení musí být v souladu se zásadou akcesorické rovnosti vyjádřené výše.

Podle Ústavního soudu zrušení základní slevy na poplatníka pro (pracující) důchodce je s touto zásadou v rozporu, a to minimálně ze dvou důvodů. Jednak tím, že se v jeho důsledku s osobami v obdobném postavení zachází odlišně. Příkladem jsou dvě osoby, z nichž obě mají příjem ve výši 9 000 Kč, přičemž jedna má tento příjem pouze z výdělečné činnosti, druhá pobírá starobní důchod ve výši 4 000 Kč a k tomu si přivydělává 5 000 Kč měsíčně. Zatímco osoba, která získá 9 000 Kč pouze z výdělečné činnosti, neodvede žádnou daň, pracující důchodce by tehdy zaplatil na dani 1 005 Kč. Ústavní soud v tom shledal porušení zásady akcesorické rovnosti.

Z mého pohledu je škoda, že Ústavní soud nevzal v potaz i to, kolik kdo zaplatí na sociálním a zdravotním pojištění, i s tím, že by i po zvážení této otázky nakonec dospěl ke stejnému závěru. Zatímco pracující důchodce zaplatil na pojistném 550 Kč, „čistý zaměstnanec“ 990 Kč; zaměstnavatelé by pak odvedli 1700 Kč, resp. 3060. V úhrnu daní a pojistného bylo tedy za pracujícího důchodce zapláceno, resp. odvedeno 3300 Kč, zatímco za „čistého zaměstnance“ 4050 Kč.

2.3.3 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. června 2016

V tomto nálezu řešil Ústavní soud stížnost skutečnost, že zatímco do výše trojnásobku aktuální minimální mzdy byl starobní důchod, stejně jako dnes, osvobozen od daně z příjmů fyzických osob, nad touto výší podléhal zdanění celý příjem tohoto důchodce, tedy nikoliv pouze částka, která tuto výši překračovala. V té době se jednalo o 331 200 Kč ročně, tedy 27 600 Kč za měsíc. Ke zdanění celého důchodu mělo dojít i v případě, že by celkové zdanitelné příjmy starobního důchodce překročily 840 000 Kč ročně.

Zatímco tedy důchodce pobírající důchod ve výši 27 tisíc korun za měsíc nezaplatil na daních ani korunu, pak v případě nárůstu důchodu o tisíc korun by reálně na daních zaplatil zhruba 26 tisíc.⁷¹ I v tomto případě Ústavní soud konstatoval, že napadené ustanovení zákona je v rozporu se zásadou akcesorické rovnosti, které v daňovém právu odpovídá princip, podle kterého

⁷¹ V této části je zohledněna i základní sleva na poplatníka, kterou by si mohl uplatnit, což Ústavní soud ve svém zdůvodnění nezohlednil (Pl. ÚS 18/15, bod 129).

„poplatníci, kteří mají relativně stejně vysokou platební schopnost, by měli platit stejnou daň“⁷², což bylo v daném případě podle Ústavního soudu porušeno. Z těchto důvodů pak Ústavní soud celé ustanovení § 4 odst. 3 zákona o daních z příjmů zrušil, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, tedy okamžitě. Odlišné stanovisko zaujal soudce Jiří Musil.

V návaznosti na tento nálezn se nabízí otázka, zdali je v nějaké míře ústavně přípustná tzv. stupňovitá progrese, resp. situace, kdy zvýšení (hrubého) příjmu vede k nižšímu disponibilnímu příjmu nebo zdali je protiústavnost dána až v situaci, kdy v důsledku vyššího příjmu dojde k výraznému snížení příjmu disponibilního. Nejedná se přitom o nijak abstraktní otázku, neboť těchto případů je v českém právním řádu několik. Asi nejznámějším případem jsou odvody za zaměstnance s dohodou o provedení práce (DPP), které v případě příjmu do částky 10 000 Kč měsíčně nejsou odváděny vůbec, ale při překročení této částky jsou odváděny z celého příjmu, nikoliv pouze z částky přesahující 10 000 Kč.⁷³ Obdobně je tomu u tzv. drobných přivýdělků, tedy u příjmů zaměstnanců, jejichž příjem nepřekročí 3 500 Kč.⁷⁴ V obou těchto případech vede zvýšení příjmu ke snížení disponibilního příjmu. Vzhledem k částkám, o které se jedná, není toto snížení natolik výrazné jako v případě zdanění důchodců, které posuzoval Ústavní soud, ale zvláště v případě překročení 10 000 Kč u DPP není nikterak zanedbatelné. Zatímco zaměstnanec s příjmem přesně 10 000 Kč zaplatí na dani 1 500 Kč, které, v případě, že nemá jiné zdanitelné příjmy, absorbuje základní sleva na poplatníka (viz výše), u příjmu ve výši 11 000 Kč zaplatí zaměstnanec celkem 2 600 Kč na daních a sociálním a zdravotním pojištění a zaměstnavatel za něj odvede celkem 3 740 Kč na odvodech na tato dvě pojištění.

2.4 Odlišná správa pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmů fyzických osob a pokusy o jejich sjednocení

Správa pojistného na sociální zabezpečení (stejně jako správa veřejného zdravotního pojištění) probíhá v běžném režimu zcela odděleně od správy daně z příjmů, provádí ji jiný orgán veřejné správy a řídí se jinými předpisy. To přesto, že okruh poplatníků obou těchto veřejnoprávních plnění je téměř shodný a že pojistné na sociální zabezpečení je stejně jako daň z příjmů, resp. její převažující část, příjmem státního rozpočtu.⁷⁵

⁷² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. června 2016.

⁷³ Ustanovení § 7a zákona o nemocenském pojištění.

⁷⁴ Ustanovení § 6 a § 7 zákona o nemocenském pojištění.

⁷⁵ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v kombinaci s ustanoveními § 3 a § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

2.4.1 Jedno inkasní místo

Jedno inkasní místo byl legislativní projekt Ministerstva financí, který měl s účinností od 1. ledna 2015 sjednotit výběr daní z příjmů fyzických osob a veřejných pojistných. Hmotněprávní úprava všech veřejných pojistných a procesně-právní úprava veřejných pojistných a daně z příjmů měla být sjednocena v jediném zákoně o veřejných pojistných a správě daně z příjmů fyzických osob. Až na drobné výjimky měla všechna veřejná pojistná, včetně pojistného na důchodové spoření, spravovat orgány Finanční správy ČR. Zároveň mělo dojít ke sloučení konstrukčních prvků veřejných pojistných a daně z příjmů fyzických osob. Kromě těchto harmonizačních prvků sjednocující správu daně z příjmů fyzických osob a veřejných pojistných obsahoval zákon i některé zásadní změny hmotněprávní povahy. Příkladem je výrazné snížení sazeb na veřejné zdravotní pojištění, a to z 13,5 % na 6,5 %.

Zákon ve svém celku nikdy nebyl realizován, správa i legislativa daně z příjmů fyzických osob a veřejných pojistných je nadále roztržena a vzájemně nekompatibilní. Za dílčí realizaci uvedeného záměru lze považovat skutečnost, že v rámci schválení zákona č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření, byla Finanční správě ČR svěřena správa důchodového spoření, kterou po dobu jeho existence opravdu vykonávala.⁷⁶ Ani to však netrvalo příliš dlouho, neboť, jak známo, důchodové spoření bylo brzy po svém spuštění vládou Bohuslava Sobotky zrušeno, a to ke konci roku 2015.⁷⁷

I ze skutečnosti, že informace o tomto projektu dosud visí na stránkách Ministerstva financí, lze usuzovat, že projekt jednoho inkasního místa není zcela mrtvý. Podle mého osobního názoru by jeho oživení bylo vhodné, což bude více rozvedeno ve čtvrté části této práce.

2.4.2 Režim paušální daně

V režimu paušální daně, který byl popsán v kapitole 1.4, dochází z větší části k realizaci výše popsané ideje jednoho inkasního místa. Začínající podnikatel nebo živnostník, který zároveň vstupuje do paušálního režimu daně, může učinit tzv. společné oznámení. To se podává správci daně, tedy na finančním úřadě, a zahrnuje jak oznámení o zahájení samostatné výdělečné činnosti, tak oznámení o vstupu do paušálního režimu. Finanční úřad má povinnost do

⁷⁶ Ustanovení § 10 a násl. zákona č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření. Srov. BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 205. ISBN 978-80-7478-045-5.

⁷⁷ Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.

5 pracovních dnů vyrozumět okresní správu sociálního zabezpečení a správce registru pojištěnců veřejného zdravotního pojištění.⁷⁸

Ke sjednocení dochází i při placení. Poplatník v paušálním režimu platí tzv. paušální zálohu, která zahrnuje zálohu na daň z příjmů, zálohu na pojistné na sociální zabezpečení a zálohu na pojistné na zdravotní pojištění, a to finančnímu úřadu, který tyto zálohy vede na společném osobním daňovém účtu. Zálohy paušální daně se spravují jako daň podle daňového řádu.⁷⁹

Jak už bylo uvedeno, pro poplatníky v paušálním režimu byly de facto realizovány základní pilíře jednoho inkasního místa, zatímco pro ostatní poplatníky, resp. jejich plátce zůstává vše takříkajíc při starém. Vzhledem k tomu, že od doby schválení zákona o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa došlo ke zrušení důchodového spoření, tak samozřejmě paušální režim toto plnění nezahrnul. To, že by spolu s daní z příjmů fyzických osob a povinnými veřejnými pojistnými bylo možné do jednotné platby na dobrovolné bázi zahrnout i doplňkové penzijní spoření a penzijní připojištění, pravděpodobně nikoho nenapadlo.⁸⁰ Je pravdou, že tyto finanční produkty, jak jsou nazývány, jsou na rozdíl od zrušeného důchodového spoření, soukromoprávní, ale zrovna na tomto příkladu se podle mého názoru ukazují limity tohoto dělení. Důchodové spoření bylo podle mého názoru materiálně rovněž soukromoprávní a veřejnoprávní plnění se z pojistného na důchodové spoření stávalo pouze ustanovením, že „účet důchodového spoření se pro účely správy pojistného považuje za veřejný rozpočet“⁸¹ A naopak doplňkové penzijní spoření a penzijní připojištění mají v sobě řadu veřejnoprávních prvků, zejména daňová a jiná obdobná zvýhodnění, přísnou regulaci apod.⁸² Materiálně jsou si podle mě zmíněné 3 produkty dosti podobné a jejich kategorizace jako soukromoprávní či veřejnoprávní je spíše formální, byť ne zcela. Z toho vyplývá, že i příspěvky na doplňkové penzijní spoření či penzijní připojištění by se mohly stát součástí procesu sjednocování daňových a jim podobným plateb u příjmů fyzických osob. Původní zahrnutí pojistného na důchodové spoření do projektu jednoho inkasního místa se mi proto jeví jako inspirativní i pro dnešní úvahy *de lege ferenda*.

⁷⁸ Ustanovení § 38ld odst. 1 a 3 zákona o daních z příjmů.

⁷⁹ Ustanovení § 38lk odst. 2, 3 a 6 zákona o daních z příjmů.

⁸⁰

⁸¹ Ustanovení § 9 odst. 3 zrušeného zákona č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření.

⁸² Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením. Zákon č.427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření.

3. Penzijní připojištění a doplňkové spoření a jejich zdanění

Tato část bude věnována příspěvkům do systémů doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění a jejich daňovému režimu ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob.

3.1 Penzijní spoření

Oba produkty penzijního spoření jsou klasickým příkladem systému dobrovolných soukromých penzí, které tvoří tzv. třetí pilíř zabezpečení na stáří v mezinárodní typologii Světové banky.⁸³ V Česku existují od roku 1994, kdy nabyt účinnosti zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením. Oba produkty jsou v hlavních rysech totožné, jejich podpora ze strany státu formou státního příspěvku a daňových zvýhodnění je stejná, jejich zákonná regulace je dosti podobná, byť se v určitých aspektech liší.⁸⁴ Zajímavé a poměrně komplikované je jejich zdanění.

3.2 Zdanění penzijního spoření

Systém zdanění příspěvků na penzijní spoření a následného plnění je velmi složitý. Základní modely zdanění různých druhů příspěvků shrnuje následující tabulka:

	Jednorázový výběr	Vyplácení po dobu kratší 10 let	Vyplácení po dobu nejméně 10 let
Příspěvky účastníka méně než 300 Kč	TTE	TTE	TTE
Příspěvky účastníka do 1000 Kč (je-li příspěvek aspoň 300 Kč)	TTE+	TTE+	TTE+
Příspěvky účastníka převyšující 1 000 Kč do výše 3 000 Kč	ETE	ETE	EEE
Příspěvek zaměstnavatele do výše 50 000 Kč za rok	ETT	ETE	EEE

Tabulka 1: Různé režimy zdanění příspěvků a následného plnění z penzijního spoření⁸⁵

⁸³ *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* [online]. Washington, DC, 2006 [cit. 2022-05-15], s. 571. ISBN-10: 0-8213-6038-8. Srov. VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 47. ISBN 978-80-7400-571-8.

⁸⁴ Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením. Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření.

⁸⁵ Tabulka vytvořená autorem na základě zákona o daních z příjmů, zejm. ustanovení § 4 odst. 1 písm. l), § 6 odst. 9 písm. p) a § 15 odst. 5. Srov. BONDAREVA DUBNOVÁ, Ivana. Penzijní spoření nevybírejte najednou, přijdete o

Nerozlišuje se mezi osvobozením od daně a snížením daňového základu, neboť oba případy vedou ke stejnému výsledku, a jsou tedy společně zahrnuty pod zkratku E. Dále v tabulce nejsou zahrnuty případy předčasného ukončení smlouvy, výplata invalidního důchodu, ani pozůstalostní penze. Pro vyjádření zdanění jsou použity modely a jejich zkratky popsané v kapitole 2.1 s tím, že je navíc doplněno znaménko + vyjadřující, že takto označené příspěvky zakládají nárok na státní příspěvek.

Relativní komplikovanost systému podpory penzijního spoření je dána podle mého názoru dvěma faktory. Jednak tím, že podpora je realizována dvěma způsoby, a sice skrze státní příspěvek, který se uplatní pro příspěvky účastníků od 300 do 1000 Kč, a jednak skrze odpočet od daňového základu, který se uplatní v ostatních případech, kdy jsou příspěvky účastníků nebo jejich zaměstnavatelů státem podporovány.

Druhým faktorem relativní komplikovanosti systému je podpora tzv. anuitizace úspor, tedy toho, aby naspořené prostředky nebyly vybrány najednou, ale vypláceny postupně, a to buď doživotně, stejně jako starobní důchod, nebo aspoň po dobu několika let, přičemž z daňového hlediska je optimální, pokud je to po dobu nejméně 10 let.

3.2.1 Státní příspěvek

Státní příspěvek je poskytován účastníkům penzijního spoření, kteří si měsíčně spoří aspoň 300 Kč, a jeho výše může v současnosti dosáhnout až 230 Kč za měsíc, pokud klient spoří 1 000 Kč nebo více měsíčně.⁸⁶ Pokud výše měsíčního příspěvku účastníka spoření tuto částku překročí, může si tuto částku, tj. výši svého příspěvku sníženou o 12 000 Kč ročně odečíst od základu daně z příjmů fyzických osob. Systém dvojí podpory, tedy skrze státní příspěvek a snížení daňového základu, je někdy kritizován jako zbytečně složitý s tím, že by jejich forma finanční podpory ze strany státu mohla být omezena pouze na daňové odpočty.⁸⁷ To by však v současné situaci, kdy základní sleva na poplatníka činí 30 840 Kč za rok⁸⁸, znamenalo, že nízkopříjmové a část středněpříjmových domácností na tuto podporu nedosáhnou. Nedojde-li k předčasnému ukončení penzijního spoření, jednou přiznané státní příspěvky se nevrací, a to bez ohledu na to,

desetitisíce korun. *Měšec.cz: váš průvodce finančním světem* [online]. 2022 [cit. 2022-06-13]. Dostupné z: <https://www.mesec.cz/clanky/penzini-sporeni-nevybirejte-najednou-prijdete-o-desetitisice-korun/>

⁸⁶ Ustanovení § 14 zákona o doplňkovém penzijním spoření.

⁸⁷ VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 204 - 214. ISBN 978-80-7400-571-8

⁸⁸ Ustanovení § 35ba zákona o daních z příjmů.

zdali jsou naspořené prostředky vybrány najednou, nebo přeměny na krátkodobou, dlouhodobou nebo doživotní rentu.

3.2.2 Osvobození příspěvků poplatníka na penzijní spoření

Jak bylo zmíněno výše, lze příspěvky účastníků penzijního spoření přesahující 1 000 Kč za měsíc, resp. 12 000 Kč za rok odečíst od základu daně z příjmů fyzických osob, a to až do výše 24 000 Kč za rok.⁸⁹ Pokud však penzijní přípojištění nebo doplňkové penzijní spoření zaniknou bez nároku na penzi, jednorázové vyrovnání nebo jednorázové plnění, je třeba všechny tyto příspěvky zpětně zdanit, a to jako příjem podle § 10 zákona o daních z příjmů. Jinak řečeno, pokud někdo ukončí předčasně svoje penzijní spoření tím, že si naspořenou částku nechá vyplátit, musí zpětně zdanit částku, kterou si od daní během spoření odečetl. Celá konstrukce přitom nemusí vést nutně k tomu, že poplatník na daní z příjmů zaplatí přesně tolik, kolik by zaplatil, kdyby žádné penzijní spoření neměl.

Příkladem může být poměrně typická situace, kdy člověk předčasně ukončuje svoje penzijní spoření v situaci, kdy se ocitne bez zaměstnání a bez dostatečného příjmu. Nemá-li jiný zdanitelný příjem nebo je-li tento příjem velmi malý, pak to znamená, že pro dodatečné zdanění zaplacených příspěvků bude moci využít základní slevu na poplatníka, což může vést až k tomu, že ve výsledku žádnou daň nezaplatí. Zároveň se dá předpokládat, že v době, kdy příspěvky platil, měl (zdanitelný) příjem a pokud by si nesnížil daňový základ o zaplacené příspěvky, pak by je zdanil.

3.2.3. Osvobození příspěvků zaměstnavatele na penzijní spoření zaměstnanců

Od daně z příjmů jsou vedle příspěvků účastníků penzijního spoření osvobozeny i příspěvky zaměstnavatele poukázané na penzijní spoření jejich zaměstnanců, a to až do výše 50 000 Kč za rok.⁹⁰ Zatímco u zaměstnanců tedy stát finančně podporuje příspěvky do výše 36 000 Kč za rok, u příspěvků zaměstnavatelů je to o 14 000 Kč více. Podle mého názoru je takto asymetrická podpora minimálně diskutabilní. Zatímco příspěvky účastníků jsou plně závislé na jejich rozhodnutí s tím, že jsou samozřejmě omezení svými finančními možnostmi, u příspěvků zaměstnavatelů tomu tak není.

⁸⁹ Ustanovení § 15 odst. 5 písm. a) a c) zákona o daních z příjmů.

⁹⁰ Ustanovení § 6 odst. 9 písm. p) zákona o daních z příjmů.

Pokud by tedy mělo dojít ke sjednocení státní podpory penzijního připojištění, tak s ohledem na to, aby mohla být tato podpora využita všemi klienty, by bylo lepší podporu sjednotit na státním příspěvku, a nikoliv na daňové úlevě. V případě realizace daňové úlevy by se pak nabízelo možnost využít systému daňového bonusu, který je realizován u daňové slevy na vyživované dítě. Při úvahách o rozsáhlejších změnách v této oblasti je pak na místě přehodnocení základní daňové slevy na poplatníka, resp. její výše.

3.3 Smysluplnost anuitizace naspořených prostředků

Vzhledem k tomu, že daňové úlevy penzijního připojištění, ať už ve formě osvobození nebo odpočtu od daňového základu, které jsou z velké části vázány na to, že naspořené prostředky budou anuitizovány, jsou dosti štedré, je na místě si v první řadě položit otázku, zdali je podpora anuitizace natolik žádoucí, aby byla takto masivně podporována.

Jak bylo uvedeno výše, je smyslem starobního důchodu realizace práva hmotného zabezpečení na stáří zaručeného čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Má-li být jedinec ve stáří hmotně zabezpečen, pak je bezpochyby zapotřebí, aby byl hmotně zabezpečen po celou dobu stáří, tedy fakticky až do své smrti, nikoliv pouze po část této doby. Proto je starobní důchod vyplácen doživotně a asi by nikoho nenapadlo, že by tomu tak mělo být jinak, má-li se jednat o hmotné zabezpečení na stáří, neboť jako lidé holt celý život stárneme.

Jak je tomu v případě osobního spoření na důchod? Budeme-li jej chápat jako součást hmotného zabezpečení na stáří, pak se jeví jako zcela logické, aby stejně jako starobní důchody, bylo i plnění, resp. protiplnění těchto produktů realizováno formou doživotních dávek.

Zároveň se však nabízí, aby právě individuální a dobrovolná složka hmotného zabezpečení, kterou představuje penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření, vykazovala jistou míru flexibility, a mohla tak být uzpůsobena proměnlivým potřebám jednotlivce, které nemusí být po celou dobu jeho seniorského věku stejné, ale mohou se časem měnit, a to jak nahoru, tak dolů. Na jedné straně totiž existují důvody pro to nechat si vyplácet vyšší částku spíše v ranějším seniorském věku v očekávání větší aktivity v tomto období, a tedy potřeby vyšších prostředků na uspokojování zájmových potřeb jako je například cestování. Zároveň pozdější seniorský věk může přinést zvýšené náklady například na léky či obecně lékařskou péči či sociální služby. Ty jsou sice z větší části hrazeny státem, resp. jsou na ně poskytovány různé dávky jako je např. příspěvek na péči, ale klient může předpokládat, že bude mít zájem o nadstandardní služby v jedné nebo v obou z těchto oblastí, a tudíž vyšší potřebu přiměřeného

finančního zabezpečení v pozdějším věku. Navíc zatímco v ranějším seniorském věku může být minimálně část seniorů nadále pracovně činná a mít tak vedle důchodu další příjem, se zvyšujícím se věkem tyto možnosti obvykle klesají. Vzhledem k tomu, že tyto a další faktory jako je například péče o vnoučata apod.

Zároveň není však zcela neracionální předpokládat obojí zároveň, tedy vyšší náklady na uspokojování zájmů jako je cestování v ranějším seniorském věku, které budou později klesat, a naopak zvýšené náklady na (nadstandardní) lékařskou a sociální péči. Ideálem tak může být pobírání stále částky k poměru k průměrné cenové hladině, a to samozřejmě co možná nejvyšší. Tomu by pak odpovídala právě doživotní penze s poklesem zrcadlově kopírující zvyšování starobního důchodu poskytovaného státem při dosažení 85 a 100 let.

3.4 (Ne)efektivita daňové podpory anuitizace

Je-li shoda na tom, že anuitizace naspořených prostředků je smysluplná a vhodná, a to do té míry, že by měla být podporována státem, dalším krokem má být výběr formy této podpory, ideálně na základě dostupných dat. V situaci, kdy je určitá veřejná politika dlouhodobě podporována určitým způsobem, měla by být průběžně vyhodnocována smysluplnost této podpory a případně zvažovány její alternativy.

3.4.1 Podíl (doživotně) anuitizovaných úspor v penzijním připojištění

Celkový počet účastníků penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření se v posledních letech drží stabilně v rozmezí 4 – 4,5 milionu, přičemž téměř 90 % z nich si naspořené prostředky vybírá jednorázově. Jen něco málo přes 10 % tedy volí výplatu formou pravidelných měsíčních dávek⁹¹, přičemž pouze v části případů se jedná o doživotní rentu. To se již na první pohled jeví jako velký neúspěch daňových pobídek k (doživotní) anuitizaci úspor na stáří. Svoji úlohu může jistě hrát již zmíněná skutečnost, že celý systém zdanění penzijního spoření je velmi složitý a řada lidí tak patrně neví, že při jednorázovém výběru úspor zaplatí nemalé daně, kterým se anuitizací může vyhnout. Zároveň se ovšem jeví jako dosti nepochybné,

⁹¹ KŘUPKOVÁ, Kristýna. Drtivá většina Čechů si nechává vyplácet penzijní spoření jednorázově. Ženy častěji než muži. IROZHLAS [online]. 2018 [cit. 2022-06-15]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/penzijni-sporeni-pripojisti-nduchod_1809102257_kro Srov. Prezentace z tiskové konference 25 let penzija v ČR. In: Asociace penzijních společností ČR [online]. 23. 10. 2019 [cit. 2022-06-15]. Dostupné z: <https://www.apscr.cz/2019/10/23/prezentace-z-tiskove-konference-25-let-penzijka-v-cr/>

že o anuitizaci úspor není velký zájem a většina účastníků si chce vybrat naspořené prostředky najednou.

3.4.2 Neefektivní „pojištění proti dlouhověkosti“ soukromým sektorem

Jak uvádí ve svém přehledu důchodových systémů NDC ekonom Robert Holzman, v rámci doživotních anuit poskytují soukromé společnosti všude na světě za stejně vysoké příspěvky nižší dávky než stát v plně ekvivalentních důchodových systémech (jako je právě NDC), a to přesto, že na dokonale fungujících trzích by soukromé společnosti měly být schopny svým klientům nabídnout naopak vyšší částky.⁹² Holzman tak jinými slovy říká, že doživotní anuitizace naspořených prostředků soukromými společnostmi je ze své podstaty neefektivní. Na základě obecných zákonitostí demografie a pojišťovnictví se pokusím nastínit, proč tomu tak pravděpodobně je. Klíčem je pohled na věc z druhé strany, tedy ze strany soukromých společností, které mají klientům poskytovat doživotní rentu. Ačkoliv to zní možná poněkud cynicky, soukromé pojišťovny při poskytování doživotní renty podstupují pro ně dosti výrazné riziko dlouhověkosti, tedy riziko, že jejich klienti se dožijí vysokého věku, a ony tak budou muset vynaložit nemalé prostředky navíc. Aby čelily tomuto riziku, kalkulují samozřejmě s průměrnou délkou života a zohledňují trendy jejího prodlužování a na základě složitých matematicko-pojistných výpočtů pak stanovují výši (doživotní) dávky a její valorizaci. Pokud se však klient dožije vyššího věku, musí mu po dobu „navíc odžitých let“ nadále poskytovat rentu v (minimálně) původní výši, což představuje náklad navíc. To není žádný problém v případě, kdy naopak jiní klienti žijí kratší dobu a kdy se průměrná délka dožití všech klientů, kterým je vyplácena doživotní renta, zásadně neliší od průměrné délky dožití vypočítané penzijní společností. V případě, že se však průměrná délka dožití prodlouží více, než penzijní společnost očekávala, může dojít k výraznému navýšení výdajů.

Zcela logickou obranou proti tomuto riziku je pak ze strany penzijních společností vytváření větších rezerv, resp. nadsazení průměrné délky života. Důvodem pro tato opatření přitom nemusí být nutně nespolehlivost výpočtů, ale také skutečnost, že průměrná délka klientů penzijních společností může být a často bývá vyšší, než je průměrná délka dožití v celé populaci a penzijní společnosti musí tuto skutečnost nutně vzít v potaz. Vytváření rezerv a nadsazování předpokládané délky dožití se pak logicky promítnou do snížení doživotní renty klientům,

⁹² HOLZMAN, Robert. The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes. *International Social Security Review* [online]. 2017, (3), s. 57 (poznámka pod čarou č. 2) [cit. 2022-01-15]. Dostupné z: <https://www.iza.org/publications/pp/130/the-abc-of-nonfinancial-defined-contribution-ndc-schemes>

a jsou tak jedním z důvodů (dost možná tím hlavním), proč je výše důchodů (renty) vyplácená penzijními společnostmi nižší než výše důchodů poskytovaných státem v čistě ekvivalentním, ale z jiných zdrojů nedotovaným, systémem všeobecného důchodového pojištění, jako je například právě systém NDC.⁹³

V kombinaci se skutečností, že celková výše úspor v produktech dobrovolného penzijního spoření nebývá obvykle příliš vysoká, pak výše uvedené důvody vedou k tomu, že výše doživotních měsíčních plateb poskytovaných penzijními společnostmi je dosti nízká, a lidé tak častěji volí jednorázové vyrovnání nebo anuitizaci na kratší dobu, a to navzdory daňovým pobídkám k dlouhodobé anuitizaci.

3.4.3 Nemožnost částečné anuitizace úspor penzijního spoření

Dalším možným důvodem, proč navzdory nemalým daňovým výhodám, není doživotní anuitizace příliš využívána, může být skutečnost, že na rozdíl od některých jiných států v Česku neexistuje možnost si úspory z penzijního spoření na stáří rozdělit, část z nich si vybrat jednorázově a část anuitizovat v doživotní nebo v dlouhodobé rentě. Platí to jak v systému doplňkového penzijního spoření, tak v systému penzijního připojištění. Výjimku představuje pouze výsluhová penze v systému penzijního připojištění, která může, ale nemusí být sjednána, a pokud sjednána je, může dosahovat maximálně 50 % z naspořené částky. O výsluhovou penzi lze požádat po 15 letech spoření a může být realizována jak formou jednorázové výplaty, u které se uplatní výše popsané dodatečné zdanění, tak formou anuity, kde při dodržení stejných podmínek jako u jiných druhů penzí k dodatečnému zdanění nedochází.⁹⁴

Tento systém vede k tomu, že pokud nemá účastník některého z těchto systémů výraznější úspory mimo finanční prostředky naspořené v penzijním připojištění a při odchodu do důchodu, resp. při dosažení určeného věku, nějaké finanční prostředky potřebuje, volí vždy možnost jednorázového vyrovnání, přestože je tato možnost z daňového hlediska méně výhodná. Je možné, že pokud by existovala možnost si část prostředků vybrat a část anuitizovat, aniž by došlo ke ztrátě daňových zvýhodnění, byla by to pro řadu klientů zajímavá alternativa. V případě, že cílem státní podpory penzijního spoření má být co možná nejlepší pokrytí rizika dlouhověkosti, stálo by za to se nad tímto systémem „buď všechno, nebo nic“ zamyslet a možná

⁹³ HOLZMAN, Robert. The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes. *International Social Security Review* [online]. 2017, (3), s. 57 (poznámka pod čarou č. 2) [cit. 2022-01-15]. Dostupné z: <https://www.iza.org/publications/pp/130/the-abc-of-nonfinancial-defined-contribution-ndc-schemes>.

⁹⁴ Ustanovení § 21 zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem.

jej přehodnotit. Inspirací mohou být penzijní systémy některých jiných zemí. Pro inspiraci byly vybrány Rakousko, Německo a Chile.

V Rakousku je u dobrovolného penzijního spoření stejně jako v Česku daňově výrazně preferována dlouhodobá anuitizace naspořených úspor před jednorázovým výběrem. V případě jednorázového výběru přichází klient o polovinu státního příspěvku a zároveň musí zpět dodanit výnosy ze svých úspor, které jsou jinak od daně osvobozeny, a to sazbou 27, 5 %. Na rozdíl od Česka tedy nejsou dodatečně zdaněny samotné příspěvky. Vzhledem k tomu, že státní příspěvek je v Rakousku výrazně nižší než v Česku (je každý rok jiný a pohybuje se mezi 4 % a 7 %), je celková daňová motivace k anuitizaci úspor menší než u nás. V souvislosti s rakouským dobrovolným spořením na důchod stojí za zmínku skutečnost, že spoření a anuitizace neposkytuje nutně stejný subjekt.⁹⁵

Německá Riester - Rente je komplexním produktem dobrovolného a státem podporovaného spoření na důchod využívající větší množství finančních produktů finančního trhu.⁹⁶ Tento komplexní produkt byl spuštěn v roce 2002. Systém její podpory zahrnující jak daňové úlevy, tak přímou podporu, je srovnatelný se systémem podpory českého penzijního spoření, byť je v řadě aspektů (výrazně) odlišný.

Při svém zavedení bylo nutné minimálně 80 % úspor naspořených v tomto komplexním produktu použít na doživotní rentu a zbylých 20 % mohlo být jednorázově vybráno; v roce 2005 byl tento poměr změněn na 70:30, tzn., že až 30 % mohlo být získáno jednorázovým vyrovnáním a zbylá částka musela být anuitizována. Později byla povinná anuitizace části úspor zrušena úplně.

Chile je považováno za kolébkou a průkopnickou zemi neoliberálního penzijního systému, který se v 90. letech stal vzorem pro důchodové reformy v řadě dalších zemí, zejména těch, které procházely transformací z centrálně plánovaného hospodářství na tržní model. Základem chilského penzijního systému je povinné fondové spoření na důchod. Část prostředků naspořených v tomto systému je nutné vyžít na doživotní rentu, příp. pravidelné limitované výběry a část přesahující 70 % předdůchodové mzdy je možné si po skončení spořicí fáze vybrat jednorázově.

⁹⁵ Die prämienebegünstigte Zukunftsvorsorge: Wann man die staatliche Förderung nutzen kann. *Das Serviceangebot der Wirtschaftskammer* [online]. 2021 [cit. 2022-03-06]. Dostupné z: https://www.wko.at/service/steuern/Die_praemienbeguenstigte_Zukunftsvorsorge.html. VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 123. ISBN 978-80-7400-571-8.

⁹⁶ VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 54 - 61. ISBN 978-80-7400-571-8.

3.4.4 Možné přebírání rizika dlouhověkosti státem

Český důchodový systém má vedle jiných specifíků jedno, které je v souvislosti s rizikem dlouhověkosti hodné pozornosti. Jedná se o vyšší důchody pro starší seniory. Od roku 2006 se při dosažení hranice 100 let zvyšuje trvale starobní důchod o 2 000 Kč. S účinností od 1. ledna 2019 bylo zvyšování důchodu u starších seniorů rozšířeno na všechny seniory starší 85 let. Těm se od dosažení tohoto věku zvyšuje starobní důchod o 1 000 Kč vyšší důchod, přičemž už předtím měli ti, kteří se dožili 100 let, důchod zvýšený o 2000 Kč, což trvá i nadále.⁹⁷ Je přitom poněkud zvláštní, že toto zvýšení důchodů je realizováno prostřednictvím procentní, a nikoliv základní výměry. Tento přístup, kdy se důchodu v pozdějším věku zvyšují, ostře kontrastuje s tím, jak bylo ke starším důchodcům přistupováno během minulého režimu, kdy se jim naopak důchod snižoval. Po 20 letech pobírání starobního důchodu docházelo k jeho poklesu na minimum, na tzv. „sociální důchod“⁹⁸.

Tímto zvyšováním důchodu u starších seniorů stát vlastně v určité míře přebírá riziko dlouhověkosti, kterému čelí soukromé penzijní společnosti vyplácející doživotní rentu, jak bylo zmíněno v bodě 3.4.1. Stát tak vytváří určitý potenciál, který však soukromým penzijním společnostem znemožňuje využít, protože jim výslovně přikazuje, že doživotní důchod musí být vyplácen „v pravidelných peněžitých dávkách v neklesající výši“⁹⁹

V souvislosti s navyšováním veřejných penzí po dosažení 85. a 100. roku života by se přitom nabízela možnost, aby v případě doživotního důchodu vypláceného penzijní společností tento důchod klesal. Pokles důchodu při dosažení těchto věkových hranic by mohl být zastropován právě částkou, o kterou se navyšuje veřejná penze, event. i částkou nižší, aby došlo k reálnému zvýšení důchodu. Doživotní důchod vyplácený penzijní společností by tak mohl při dosažení věku 85 let klesnout maximálně o 1 000 Kč, případně např. 500 Kč a při dosažení věku 100 let by mohl klesnout o dalších až 1 000 Kč, příp. menší částku. Pokud by výše doživotního důchodu vypláceného penzijní společností byla nižší než 2 000 Kč, pak by penzijní společnost měla jistotu, že při uplatnění limitů poklesu o 1 000 Kč výplata tohoto důchodu skončí nejpozději v měsíci, kdy klient dosáhne věku 100 let, přičemž od věku 85 let bude o 1 000 Kč nižší. Tím by bylo z pohledu penzijní společnosti výrazně omezeno, resp. eliminováno riziko dlouhověkosti. V dobře fungujícím konkurenčním prostředí by tato možnost měla vést k výraznému zvýšení plateb vyplácených klientům v rámci doživotního důchodu.

⁹⁷ Ustanovení § 67a zákona o důchodovém pojištění.

⁹⁸ VOSTATEK, Jaroslav. Penzijní teorie a politika. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 127. ISBN 978-80-7400-571-8.

⁹⁹ Ustanovení § 23 odst. 2 zákona o doplňkovém penzijním spoření

Při současných možnostech výběru a vyplácení naspořené částky z důchodového spoření je nelogické, že tu výše zmíněná možnost neexistuje. Na jedné straně je možné, aby si klient sjednal výplatu starobní penze na dobu určitou. Může si tedy sjednat výplatu do dosažení 85 nebo 100 let života, z čehož plyne, že po dosažení tohoto věku nebude od penzijní společnosti dostávat žádné finanční prostředky. Zároveň ale není možné, aby si klient s penzijní společností dohodl takový režim, kdy mu po určité, předem sjednané době, bude-li stále naživu, výše splátky pouze poklesne. Cílem ustanovení o neklesající výši dávek je zjevně ochrana klientů penzijních společností. Tato ochrana před poklesem příjmů v pozdějším věku však dost možná vede k tomu, že klienti dostávají po celou dobu nižší důchod, a je tedy v určitém smyslu kontraproduktivní. Výplata doživotního důchodu s možností poklesu vyplácené dávky by přitom mohla být pouze jednou z možností, kterou by si klient mohl vybrat a penzijní společnosti by i nadále byly povinny nabízet rovněž výplatu doživotních důchodů v neklesající výši. V takovém případě by ani nebylo nutné částku, o kterou může výše vyplácených plateb klesnout, nijak omezovat. Každá penzijní společnost by byla povinna nabídnout doživotní důchod v neklesající výši a dále by mohla nabídnout různé produkty doživotního důchodu s platbou v klesající (nebo i stoupající) výši.

Stejného nebo velmi podobného výsledku by bylo dosaženo, pokud by bylo možné naspořené prostředky rozdělit s tím, že by bylo možné část z nich jednorázově vybrat, část si nechat vyplácet po určitou dobu a část doživotně. Doživotnímu důchodu s poklesem vyrovnávající nárůst starobních důchodů vyplácených státem by pak odpovídalo sjednání penze na určenou dobu do dosažení věku 85 let ve výši 1 000 Kč měsíčně, další penze na určenou dobu do dosažení věku 100 let rovněž ve výši 1 000 Kč měsíčně a zbylou část naspořených prostředků převést na doživotní penzi. Klient by samozřejmě mohl volit i jakoukoliv jinou strategii.

Obavy z větší flexibilizace produktů penzijního spoření jsou vzhledem k tomu, že klient je jednoznačně v postavení slabší smluvní strany, pochopitelné. Rigidita, která je výsledkem těchto obav, však pravděpodobně přispívá k tomu, že drtivá většina klientů si své naspořené prostředky vybírá najednou, a penzijní připojištění tak fakticky neplní svoji roli nebo ji plní jen zčásti.

4. Důchodové pojištění a zdanění penzijního připojištění *de lege ferenda*

Tato část se bude věnovat úhrnným úvahám *de lege ferenda* právní úpravy důchodového pojištění na sociální zabezpečení. Řada těchto úvah byla již nastíněna v předchozích částech, tudíž půjde zčásti o jejich shrnutí a doplnění.

4.1 Co s pojistným, které je i není daní?

Jak bylo ukázáno v první části, české pojistné na sociální zabezpečení je možno z větší části považovat za daň, a to s ohledem na jeho nízkou ekvivalenci. Zároveň však není možné jednoduše říci, že se jedná o daň bez dalšího, a proto by se tak s ním nemělo zacházet. Existují podle mě v zásadě tři způsoby, jak tento ne zcela vyhovující stav vyřešit.

První způsob je učinit z pojistného daň, jak navrhuje ministr Stanjura. V takovém případě by však nemělo skončit u přejmenování tohoto veřejnoprávního plnění, ale mělo by se s ním jako s daní zacházet. Fakticky to znamená zcela odpoutat důchodový systém, především výpočet výše důchodu od zaplaceného pojistného, nově sociální daně, a tím pádem pravděpodobně i od předchozího příjmu jako takového. Odvozovat výši důchodu od zaplacené daně by popíralo stávající chápání daně, která, právě na rozdíl od pojistného, má být přísně neekvivalentní.

Stalo-li by se pojistné daní, pak se nabízí otázka, zdali by namísto vytváření nového druhu daně nemělo být zahrnuto do daně z příjmů fyzických osob. To by samozřejmě znamenalo její výrazné zvýšení pro poplatníky dílčí daně z kapitálového majetku, z nájmu a z ostatních příjmů a v nějaké míře asi i ze samostatné činnosti.¹⁰⁰ V situaci, kdy by se z pojistného stala daň, je podle mého názoru velmi těžko obhajitelné, proč by ji měli platit pouze poplatníci dílčí daně ze závislé činnosti a poplatníci daně ze samostatné činnosti, jejichž vyměřovací základ by byl poloviční. Tato otázka bude relevantní i u třetího řešení.

Druhou možností je učinit z pojistného skutečně ekvivalentní peněžité plnění, kterým pojistné ze své podstaty má být. Znamenalo by to výrazný zásah do důchodového systému, který by se tak stal méně solidární a více tzv. „zásluhový“. Systém by nemusel být nutně plně ekvivalentní, mohl by obsahovat jistou míru solidarity, ale ta by měla být výrazně menší než v současné době.

¹⁰⁰ Srov. ustanovení § 7 a násl. zákona o daních z příjmů.

A konečně třetím, a podle mého názoru nejlepším, řešením je rozdělení stávajícího pojistného na dvě složky: na složku daňovou a složku pojistnou.

4.1.1 Rozdělení pojistného na důchodové pojištění na daň a pojistné

Rozdělení pojistného na důchodové pojištění na daň a pojistné by kromě jiného umožnilo zachovat v základních rysech podobu současného důchodového systému, ale zároveň by nepřímo téměř nevyhnutelně vedlo k jeho modernizaci ve smyslu přechodu od dávkově definovaného systému na příspěvkově definovaný.¹⁰¹ Na tom, že je taková změna žádoucí, se shoduje řada odborníků a již v roce 2003 nám přechod k příspěvkově definovanému systému doporučila Světová banka. Ta přímo navrhla, aby byl využit v té době poměrně nový systém NDC, který jako první zavedlo Švédsko.¹⁰² Jedná se o plně ekvivalentní systém důchodového pojištění, ve kterém je výše důchodu určena čistě na základě zaplaceného pojistného matematicko-pojistnými metodami.

Světová banka předložila dvě varianty přechodu na NDC. Jedna počítala s tím, že by ekvivalentní důchod doplnila tzv. testovaná penze, což by v praxi znamenalo, že všem, kteří by na základě odvedeného pojistného měli nárok na důchod pod určitou hranici, by byl důchod dorovnán do této hranice. Druhá varianta počítá s tím, že ekvivalentní důchod by byl doplněn univerzálním rovným důchodem financovaným z daní.

Právě druhá varianta, stejně jako návrhy důchodové reformy předložené v roce 2020 Komisí pro spravedlivé důchody¹⁰³, se jeví jako dobře kompatibilní s možným rozdělením pojistného na daň a pojistné. Zjednodušeně řečeno se dá říci, že to, co by se vybralo na dani, by sloužilo k financování univerzálního rovného důchodu, který by doplňoval čistě ekvivalentní důchod založený na modelu NDC. Dokonce se nezdřáhám říci, že rozdělení důchodů na univerzální a zásluhový pilíř bez toho, ani by došlo zároveň rozdělení stávajícího důchodového pojištění, je podle mého názoru málo koncepční a polovičaté.

¹⁰¹ *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* [online]. Washington, DC, 2006 [cit. 2022-05-15], s. 551. ISBN -10: 0-8213-6038-8.

¹⁰² VOSTATEK, Jaroslav. *Penzijní teorie a politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 138. ISBN 978-80-7400-571-8. Srov. *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* [online]. Washington, DC, 2006 [cit. 2022-05-15], s. 569. ISBN -10: 0-8213-6038-8.

¹⁰³ KAŠE, Miloslav. *Vybrané aspekty důchodové reformy v České republice*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 52 - 59. Právo pro praxi. ISBN 978-80-271-3042-9.

4.1.2 V jakém poměru by mělo být důchodové pojištění rozděleno

Důchodové pojištění tvoří v současné době 28 % z vyměřovacího základu.¹⁰⁴ Pokud by byla vůle uchovat současnou míru ekvivalence (a progresivity) českého důchodového systému, která, jak bylo zmíněno v kapitole 1.3, je ve výši 38 %, pak by sazba pojistného měla tvořit 11 % a sazba daně 17 %.¹⁰⁵ Jak si všiml Vostatek, je možné využít skutečnosti, že v současné době platí zaměstnavatelé právě 11 % na veřejných pojistných, tedy tolik, kolik by měla být sazba (čistého) důchodového pojištění. Pokud by byla politická vůle míru ekvivalence zvýšit, pak by samozřejmě poměr měl být jiný. Rozdělení může být například 1:1, tedy sazba pojistného ve výši 14 % a sazba daně rovněž 14 %. Osobně se domnívám, že podstatnější než tento poměr, je však otázka charakteru této daně, a sice zdali se má jednat o jakousi speciální daň, jak zmiňoval ministr Stanjura, nebo Vostatek, nebo zdali má být tato daňová část transformována do daně z příjmů fyzických osob. Druhý ze zmíněných postupů by znamenal v jistém slova smyslu „daňovou revoluci“.

4.1.3 Od důchodové reformy k daňové revoluci

Jak již bylo zmíněno v úvodním textu této části, přeměna důchodového pojištění na daň přináší otázku, o jakou daň by se vlastně mělo jednat. Stejná otázka, byť se lehce menší intenzitou, vyvstává i v případě, že by na daň byla převedena pouze část stávajícího pojistného, a nikoliv celé. Ministr Stanjura by rád přejmenoval pojistné na sociální pojištění, tedy pravděpodobně pojistné zabezpečení a nemocenské pojištění, na sociální daň.¹⁰⁶ Tím podle mého názoru nepřímou naznačuje, že poplatníky této sociální daně by měli být i nadále pouze ti, kteří dnes platí pojistné. Jak bylo ukázáno v kapitole 1.7, tak právě v důsledku skutečnosti, že někteří poplatníci daně z příjmů fyzických osob neplatí veřejná pojistná, je daňové zatížení zaměstnanců reálně třikrát větší než poplatníků dílčí daně z kapitálového majetku, nájmu a z ostatní činnosti. Z tohoto pohledu by dávalo smysl, aby se „daňová složka“ důchodového pojištění stala součástí daně z příjmů fyzických osob, a tím došlo k určitému zmírnění tohoto nepoměru. Vzhledem k tomu, že drtivá většina inkasa na dani z příjmů fyzických osob pochází právě z dílčí daně ze závislé činnosti, znamenalo by daňově neutrální narovnání této disproporce výrazné zvýšení daňové zátěže u dílčí daně z kapitálového majetku, z nájmu

¹⁰⁴ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

¹⁰⁵ $0,38 \cdot 28 = 10,64$; $0,62 \cdot 28 = 17,36$. Přesnější stanovení sazeb by bylo 10,5 % pojistné a 17,5 % daň.

¹⁰⁶ BUDAI, David. Ministr Stanjura promluvil o změnách důchodů: Sociální pojištění by rád přejmenoval na daň. *České důchody* [online]. 2022 [cit. 2022-04-30]. ISSN 2694-7676. Dostupné z: <https://ceskeduchody.cz/zpravy/ministr-zbynek-stanjura-promluvil-o-zmenach-duchodu>.

a z ostatních příjmů na straně jedné a pouze minimální snížení daňové zátěže zaměstnanců na straně druhé.

Pokud by vyšel z poměru inkasa daně z příjmů ze závislé činnosti a daně z inkasa z příjmů fyzických osob na základě podaného daňového přiznání v letech před pandemií, byl jejich vzájemný poměr více než 20:1.

4.2 Progresivní zdanění a degresivní sazby pojistného místo redukčních hranic

Jak bylo ukázáno v kapitole 1.3, je český důchodový nadprůměrně solidární či chceme-li, velmi málo ekvivalentní či zásluhový. Naopak daňová progresse u nás oficiálně téměř neexistuje. Sazba 23 % se uplatní jen pro částku převyšující 48násobek průměrné mzdy, přičemž tak vysokého příjmu dosahuje jen zanedbatelné množství obyvatel.

Mít těžiště redistribuce v důchodovém, a nikoliv v daňovém systému s sebou podle mého názoru nese určité nevýhody. Jednou z nich je skutečnost, že těmi, jejichž příjmy se fakticky přerozdělují ve prospěch lidí s nižšími příjmy, nejsou všichni obyvatelé s vyššími příjmy, ale dominantně zaměstnanci s vyššími příjmy. Celková výše jimi zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení výrazně převyšuje to, co je jim v pozdějším věku vyplaceno na důchodech, a jsou to tedy oni, kdo tento systém z velké části financují. Tuto skutečnost dlouhodobě posiluje trend stále větších daňových zvýhodnění osob samostatně výdělečně činných, které vede k tomu, že tyto osoby odvádějí na pojistném na sociální zabezpečení výrazně méně než zaměstnanci. Současný návrh daňových zákonů, který nadále rozšiřuje okruh osob, které budou moci vstoupit do režimu paušální daně, jde přitom tak daleko, že například programátor s ročními příjmy těsně pod 1,5 milionu korun, který je osobou samostatně výdělečně činnou a je poplatníkem v paušálním režimu, odvede na tzv. sociálním pojistném, tedy pojistném na sociální zabezpečení a nemocenském pojištění, méně než zaměstnanec s minimální mzdou.

Jak vyplývá z uvedeného nálezu Ústavního soudu z roku 2010, má podle jeho názoru míra redistribuce v důchodovém systému svoje ústavní limity, které nesmějí být překročeny.¹⁰⁷ Je otázkou, zdali mírné zvýšení míry ekvivalence provedené tzv. malou důchodovou reformou, která na tento nálezný reagovala, je z tohoto hlediska dostačující a zdali by i opakované stížnosti na to, že dnešní důchodový systém nezajišťuje přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří pro lidi

¹⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

s vyššími příjmy, nedal Ústavní soud opět za pravdu. Z těchto i z mnohých dalších důvodů je proto podle mého názoru vhodné přesunout těžiště redistribuce z důchodového do daňového systému s tím, že i nadále zůstane český důchodový systém nadprůměrně solidární, míra daňové progresse nízká a pro zaměstnance se vlastně fakticky nic nezmění.

Silný prvek redistribuce důchodového systému byl v první části vyjádřen jako skrytá daňová progresse dopadající na drtivou většinu zaměstnanců, v menší míře pak na podnikatele a živnostníky, která je velmi vysoká. U obou těchto skupin poplatníků se u těch s nejvyššími příjmy navíc uplatní značná daňová degrese, která je ze své podstaty silně přítomná i u poplatníků v režimu paušální daně, kdy se výše daně v současné době se zvyšujícím se příjmem až do dosažení částky 1 milionu vůbec nemění.¹⁰⁸ V případě rozdělení stávajícího pojistného na daňovou a pojistnou složku se otevírá cesta k tomu udělat ze skryté daňové progresse dopadající plně pouze na zaměstnance a v menší míře na podnikatele a živnostníky explicitní a výrazně menší daňovou progresi, která se uplatní u všech druhů příjmů. Zároveň s tím, by měl být odstraněn prvek daňové degrese.

4.2.1 Kombinace daňové progresse a regresivní sazby pojistného

Základ výše uvedené myšlenky už v našem daňovém systému máme. Je jím právě daňové pásmo pro daň z příjmu fyzických osob se sazbou ve výši 23 %.¹⁰⁹ To vzniklo transformací tzv. solidárního zvýšení daně ve výši 7 %, které se však uplatňovalo pouze u zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, tedy těch, kteří jsou zároveň poplatníky veřejných pojistných. Tato solidární daň byla do daňového systému zavedena od 1. ledna 2013.¹¹⁰ Hranice pro použití solidárního zvýšení daně byla stanovena shodně se stropem pro sociální pojištění.¹¹¹ Účelem tedy bylo, aby z částky, ze které se díky stropu neplatí pojistné na sociální zabezpečení, byla placena vyšší daň. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že sazba solidárního zvýšení daně (7 %) téměř přesně odpovídala sazbě pojistného na sociální zabezpečení placeného přímo zaměstnancem (6,5 %). Vzhledem k tomu, že strop se týkal i pojistného placeného za zaměstnance zaměstnavatelem, zůstala navzdory solidárnímu zvýšení daně daňová zátěž i po této úpravě regresivní.

¹⁰⁸ Ustanovení § 38lk zákona o daních z příjmů.

¹⁰⁹ Ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů.

¹¹⁰ Ustanovení čl. I bodu 4 v kombinaci s čl. XXII zákona č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů.

¹¹¹ Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=801&ct1=0>

Považuji za vhodné tuto myšlenku, kdy strop, resp. snižování sazeb pojistného odpovídá zvyšování sazby daně z příjmů fyzických osob dotáhnout do konce, čímž bude, jak již bylo zmíněno, dosaženo částečného přesunu redistribuce z důchodového systému do daňového, přičemž při vhodném nastavení budou všichni zaměstnavatelé na daních z příjmů a veřejných pojistných platit stále stejnou sazbu. Po vzoru jednoho inkasního místa jsem si tento koncept dovolil nazvat jako jedna inkasní sazba.

4.2.2 Jedna inkasní sazba

Jednu inkasní sazbu bude nejlepší přiblížit na příkladu. Jak bylo zmíněno v bodu 4.1.2. při rozdělení stávajícího důchodového pojištění na daň a vlastní pojistné, by pojistná složka měla na základě uvedených kritérií tvořit 11 %. Kdyby základní sazba daně z příjmů fyzických osob zůstala i nadále na úrovni 15 %, činila by jedna inkasní sazba 26 %. V případě vytvoření například tří daňových a pojistných pásem, by se poměr daně a pojistného od určité výše příjmů z 15:11 změnil na 20:6 a následně na 25:1. Vzhledem k tomu, že jedna inkasní sazba by zůstávala stále na 26 %, nebylo by potřeba řešit, jakou část tvoří daň a jakou pojistné. K tomu by samozřejmě bylo zapotřebí, aby zároveň existovalo jedno inkasní místo, kam by zaměstnavatel příslušnou částku poslal; v opačném případě by výhoda jedné inkasní sazby zanikla. Vzhledem k tomu, že protiplnění z pojistného by bylo plně ekvivalentní, působila by degrese u sazeb pojistného stejně jako redukční hranice.

Pokud by tímto způsobem mělo být dosaženo podobného efektu, jaký vytvářejí současné redukční hranice, znamenalo by to, že příjmy přesahující 44 % průměrné mzdy podléhaly sazbě pojistného 3 % (čemuž by odpovídala sazba daně z příjmů fyzických osob 23 %) a příjmy přesahující 400 % průměrné mzdy by pojistnému vůbec nepodléhaly a zároveň by byly zdaněny sazbou 26 %.¹¹²

¹¹² Srov. ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění a § 16 zákona o daních z příjmů.

	Příjmy do 44 % průměrné mzdy	Příjmy od 44 % do 400 % průměrné mzdy	Příjmy nad 400 % průměrné mzdy
Sazba DPFO	15 %	23 %	26 %
Sazba důchodového pojištění	11 %	3 %	0 %
Jedna inkasní sazba	26 %	26 %	26 %

Tabulka 2: Kombinace sazeb DPFO a důchodového pojištění vycházející ze současných redukčních hranic

	Příjmy do výše mediánové mzdy	Příjmy nad mediánovou mzdu do 90. percentilu	Příjmy nad 90. percentil
Sazba DPFO	15 %	20 %	25 %
Sazba důchodového pojištění	11 %	6%	1 %
Jedna inkasní sazba	26 %	26 %	26 %

Tabulka 3: Alternativní kombinace sazeb DPFO a důchodového pojištění

4.2.3 Zdanění (ekvivalentního) důchodového pojištění

V případě rozdělení stávajícího důchodového pojištění na daňovou a pojistnou složku dává smysl, aby pojištění, které zakládá nárok na ekvivalentní protiplnění, nebo jeho protiplnění bylo zdaněno daní z příjmů. Nemělo by dojít k tomu, aby ani jedno zdaněno nebylo, nicméně především by nemělo dojít ke zdanění plnění i protiplnění současně.

V Česku, kdy je základem daně z příjmů tzv. hrubá mzda, by její zdanění dávalo konečně smysl, pokud by právě 11 % placených zaměstnancem bylo tvořeno pouze důchodovým pojištěním. Pojistné na veřejné zdravotní pojištění, které se podle mého názoru výrazně více blíží dani, by

za zaměstnance hradil zaměstnavatel, a tím pádem by do daňového základu vůbec nevstupovalo.

Zároveň by bylo vhodné, aby v takovém případě byly starobní důchody, resp. jejich ekvivalentní (zásluhová) část od daně z příjmů osvobozeny zcela, tedy aby osvobození od daně nebylo omezeno limitem ve výši 36násobku minimální mzdy, jak je tomu dnes.¹¹³ Jak bylo zmíněno v bodu 2.3, je sice dávek z důchodového pojištění převyšující tento limit zanedbatelné množství, ale přesto by k tomuto zdanění docházet principiálně nemělo, protože tyto peníze už jednou zdaněny byly, a to sice jako důchodové pojištění.

4.3 Jedno inkasní a výplatní místo

Plná realizace jednoho inkasního místa je podle mého názoru velmi žádoucí krok ve zjednodušení správy daně a pojistných. Přestože se na něm v principu všichni shodnou, dodnes nedošlo k jeho realizaci. Vedle samotné skutečnosti, že daň z příjmů a veřejná pojistná se budou platit na jednom místě, je vhodné připomenout, že původní návrh na zřízení jednoho inkasního místa počítal se sjednocením vyměřovacího základu u daní z příjmů a veřejných pojistných, integrací plateb na důchodové spoření a celkovou rekonstrukcí zákonů upravující daně z příjmů fyzických osob a veřejná pojistná. Domnívám se, že všechny tyto návrhy jsou v nějaké míře i dnes relevantní.

Sjednocení vyměřovacích základů by bylo nutné, pokud by měla být realizována myšlenka jednotné inkasní sazby popsaná v předchozí kapitole. Zaměstnavatel nebo poplatník podávající daňové přiznání by v takovém případě poslal na finanční úřad částku vypočtenou z příjmů jednotnou sazbou (například 26 %) a ta by byla na finančním úřadě rozdělena na daň a jednotlivá veřejná pojistná, která by byla následně rozeslána příslušným institucím, například zdravotním pojišťovnám či správě sociálního zabezpečení. Poplatník by nemusel vědět, kolik peněz je přesně určeno na které plnění, tato agenda by byla plně na finančních úřadech, které by bylo vhodné z tohoto důvodu personálně posílit.

Co se týká záměru integrovat do jednoho inkasního místa i platbu na důchodové spoření, ten se může vzhledem k tomu, že důchodové spoření bylo zrušeno, zdát dnes jako zcela bezpředmětný. Pokud však tento záměr pojmem šířejí, a sice jako snahu integrovat do jednoho inkasního místa i dobrovolné penzijní spoření, pak takováto snaha může dávat smysl. Nebo

¹¹³ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona o daních z příjmů.

ještě jinak, původní snaha integrovat do projektu jednoho inkasního místa i (dobrovolné) důchodové spoření může být podnětem pro úvahu o tom, jakou roli může a má hrát stát v produktech dobrovolného spoření na stáří, a to i v kontextu podpory anuitizace naspořených prostředků a za předpokladu, že by rozdělení důchodového pojištění na daňovou a pojistnou složku vedlo k vytvoření zcela ekvivalentního důchodového spoření zajišťovaného státem, pravděpodobně s využitím modelu NDC. V této situaci se pak podle mého názoru nabízí zcela logická otázka, zdali v takovém případě není vhodné toto povinné veřejné důchodové spoření využít i pro dobrovolné důchodové spoření. Koneckonců v souvislosti s (údajnou) neefektivitou systému penzijního spoření se již dlouho objevují úvahy o tom, že by vedle soukromých penzijních společností mohl nebo měl existovat i státní penzijní fond, resp. státní penzijní společnost. Jejím zřízením by mohla být v určité míře řešena i otázka pobídky k anuitizaci úspor. V takovém případě má pak vedle jednoho inkasního místa smysl hovořit i o jednom výplatním místě, byť to je spíše doplňkem rozsáhlejší reformy, jejímž hlavním aspektem je větší role veřejného sektoru v dobrovolném spoření na stáří. V situaci, kdy by jak univerzální rovný důchod, tak starobní důchod využívající NDC, tak důchodové dávky z veřejného penzijního pilíře poskytoval stát, je nasnadě, aby občas dostával všechny tyto dávky v jediné měsíční platbě z jednoho místa, resp. jednoho účtu. V určité míře by to znamenalo i administrativní úsporu na straně státu.

4.4 Veřejný penzijní fond a role státu v dobrovolném spoření na stáří

Vstup státu do sféry dobrovolného spoření na stáří bývá nejčastěji spojován se vznikem veřejného (státního) penzijního fondu působícího vedle soukromých penzijních společností za stejných nebo obdobných podmínek. Tato myšlenka obvykle vychází z již zmíněného předpokladu o nižší efektivitě soukromého sektoru při poskytování těchto produktů, což potvrzují i některé případy ze zahraničí, kde veřejný penzijní fond funguje. Tabulka 4 ukazuje kombinace možností působení veřejného penzijního fondu a soukromých penzijních společností. Níže pak budou blíže popsány varianty, které podle mého názoru dávají smysl nebo které jsou nejčastěji zmiňovány. Vycházím přitom z předpokladu, že nižší efektivita soukromého sektoru se týká především poskytování doživotních anuit, resp. Fáze anuity obecně a v menší míře spořicí fáze. Z tohoto důvodu podle mě nemá smysl, aby stát vstupoval pouze do spořicí fáze bez toho, aniž by zároveň nabízel poskytování anuity, zatímco opačné schéma smysl mít může.

Fáze výplaty důchodů z dobrovolného penzijního spoření	Spořicí fáze dobrovolného penzijního spoření		
	<i>Pouze veřejný fond</i>	<i>Veřejný fond + soukromé penzijní společnosti</i>	<i>Pouze soukromé penzijní společnosti</i>
<i>Pouze veřejný fond</i>	A (4.4.3)	B (4.4.3)	C (4.4.4)
<i>Veřejný fond + soukromé penzijní společnosti</i>	X	D (4.4.1)	E (4.4.4)
<i>Pouze soukromé penzijní společnosti</i>	X	X	Současný stav

Tabulka 4: Možné role veřejného penzijního fondu v penzijním spoření

4.4.1 Zřízení veřejného penzijního fondu

V návaznosti na výše uvedený předpoklad o tom, že v osobním spoření na důchod je veřejný sektor efektivnější než soukromý, se v Česku opakovaně objevuje návrh na zřízení státního (veřejného) penzijního fondu, resp. veřejné penzijní společnosti. V roce 2011 tuto myšlenku kupříkladu podporoval tehdejší šéf Asociace penzijních fondů, pozdější premiér a guvernér České národní banky Jiří Rusnok, který poukázal na to, že existence podobných veřejných penzijních fondů je v zahraničí poměrně běžná.¹¹⁴ V nedávné době přišli s návrhem na zřízení státního penzijního fondu Piráti, kteří zmínili, že například ve Švédsku je správa veřejného penzijního fondu výrazně levnější než náklady soukromých penzijních společností.¹¹⁵ Kladně se k této myšlence stavěla bývalá ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová i bývalá rektorka Mendelovy univerzity v Brně a předsedkyně Komise pro spravedlivé důchody a současná kandidátka na prezidentku republiky Danuše Nerudová.¹¹⁶

¹¹⁴ MAŠEK, František. Nad reformou důchodů se smráká. Je státní penzijní fond přijatelný kompromis?. *Penize.cz* [online]. 15. 4. 2011 [cit. 2022-01-16]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <https://www.penize.cz/duchody/201151-nad-reformou-duchodu-se-smraka-je-statni-penzijni-fond-prijatelny-kompromis>

¹¹⁵ Piráti představili vizi státního fondu penzijního připojištění. *Pirátská strana* [online]. 24. 5. 2019 [cit. 2022-06-17]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/pirati-predstavili-statni-penzijni-fond.html>

¹¹⁶ TŮMA, Ondřej. Očima expertů: Má smysl zavádět státní penzijní fond?. *Penize.cz* [online]. 7. 6. 2019 [cit. 2022-01-15]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: https://www.penize.cz/doplňkove-penzijni-spoření/406917-ocima-expertu-ma-smysl-zavadet-statni-penzijni-fond#rating406917_83

V souvislosti s očekáváním nižších režijních nákladů na právu naspořených finančních prostředků je vhodné připomenout stávající výši úplat klientů soukromých penzijních společností. Zákon o doplňkovém penzijním spoření dovoluje soukromým penzijním společnostem vybírat dva druhy úplat, a to úplatu za obhospodařování majetku a úplatu za zhodnocení majetku. První z nich může dosahovat výše až 0,4 %, resp. 1 % z průměrné roční hodnoty kapitálu a druhá z nich 10 %, resp. 15 % z výnosu.¹¹⁷ Soukromé penzijní společnosti přitom prakticky vždy účtují svým klientům úplaty na horní hranici zákonného limitu.¹¹⁸ To zejména v případě vyššího objemu naspořených prostředků představuje nezanedbatelnou částku.

Všechny nebo minimálně většina dosavadních návrhů počítala s tím, že veřejný penzijní fond by působil vedle soukromých penzijních společností, a to jak ve fázi spoření, tak ve fázi případné anuitizace naspořených prostředků, pokud by k ní docházelo. Zásadní otázkou v takovém případě je, zdali by veřejný penzijní fond působil za stejných podmínek jako soukromé penzijní společnosti. Součástí návrhu Pirátů byl například požadavek, aby veřejný fond garantoval zhodnocení úspor aspoň na úrovni inflace, tedy aby reálně garantoval, to, že úspory nebudou znehodnoceny inflací. Z jejich návrhu však není zcela jasné, zdali by garantovaný výnos ve výši inflace, resp. mírně nad inflací byl zároveň výnosem maximálním, nebo zda by se jednalo pouze o garantované minimum a výnos by mohl být reálně i vyšší. V prvním případě by veřejný penzijní fond sloužil jako konzervativní způsob spoření, zatímco soukromé penzijní společnosti by nadále nabízely dynamičtější investiční strategie, které by mohly naspořené prostředky zhodnotit lépe, ale zároveň by mohly skončit i ztrátově.

4.4.2 Veřejný penzijní fond fungující na principu NDC

V souvislosti s veřejným penzijním fondem i jeho možnou garancí zhodnocení na úrovni inflace se přímo nabízí, aby stejně jako zásluhový pilíř důchodového pojištění fungoval i tento veřejný penzijní fond na principu NDC s tím, že by do něj byl vložen automatický mechanismus zhodnocování úspor, který by byl odvozen od inflace. V jisté míře se dá říci, že žádný jiný přístup nedává tak úplně smysl. Pokud by se veřejný penzijní fond choval tržně, byť s konzervativním přístupem, jeho odlišnost od soukromých penzijních společností by zvláště

¹¹⁷ Ustanovení § 60 zákona o doplňkovém penzijním spoření.

¹¹⁸ Srov. Sazebník poplatků. *Generali penzijní společnost* [online]. 2020 [cit. 2022-06-20]. Dostupné z: <https://www.generalipenze.cz/o-nas/dokumenty-ke-stazeni/sazebnik-poplatku> a Doplňkové penzijní spoření. *Česká spořitelna* [online]. [cit. 2022-06-20]. Dostupné z: <https://www.csas.cz/cs/osobni-finance/sporeni/doplňkove-penzijni-sporeni>

ve spořicí fázi byla malá, byť se dá očekávat, že by jeho výhodou byly nižší náklady na správu prostředků. Nicméně (ani) při konzervativní strategii investování nelze zaručit výnos ve výši inflace nebo ji dokonce převyšující. Dorovnání tohoto výnosu ze státního rozpočtu by v případě, že by veřejný penzijní fond konkuroval soukromým penzijním společnostem, představovalo neoprávněnou konkurenční výhodu.

Využití systému NDC s automatickým zhodnocováním na úrovni inflace nebo mírně nad ní může dávat veřejnému penzijnímu fondu i ve spořicí fázi smysl a zároveň ponechává prostor pro působení soukromých penzijních společností.

Zřízení veřejného penzijního fondu působícího na principu NDC je přitom nezávislé na jakékoliv důchodové reformě nebo reformě důchodového pojištění a podle mého názoru dává samo o sobě smysl. Zároveň však zavedení systému NDC jak pro starobní důchody, tak pro dobrovolné penzijní spoření ve veřejném penzijním pilíři, otevírá cestu k téměř beznákladové variantě penzijního připojištění. Správa důchodového pojištění a dobrovolného penzijního připojištění ve veřejném penzijním fondu by mohla být sloučena a veřejný penzijní fond by mohl spravovat jak prostředky důchodového pojištění, tak prostředky dobrovolného penzijního spoření. Každý klient by mohl mít jediný důchodový účet a bylo by pouze na jeho uvážení, zdali by na něj posílal pouze povinné příspěvky důchodového pojištění nebo i dobrovolné příspěvky penzijního spoření. Rozlišování mezi oběma typy příspěvků pak do značné míry ztrácí smysl, což by platilo zejména v případě, kdy by stát zcela převzal penzijní spoření (viz 4.4.3). Zvláště v něm má totiž smysl hovořit o (jediném) důchodovém pojištění, přičemž (dnešní) důchodové pojištění by tvořilo jeho minimální výši s tím, že každý klient by si na tento účet mohl přispívat libovolně vysokou částkou, čímž by přímo ovlivnil výši svého důchodu. Vzhledem k tomu, že by se jednalo o jediný účet, náklady na jeho správu by měly být víceméně stále stejně vysoké, ať už by na něj klient platil pouze platbu v povinné minimální výši nebo by si spořil na důchod více. Správa dobrovolného spoření na důchod ve veřejném penzijním fondu by se tak stala de facto beznákladovou.

4.4.3 Převzetí penzijního spoření státem

Radikálnější verzí zřízení veřejného penzijního fondu je to, aby tento fond zcela nahradil soukromé penzijní společnosti. K tomu by mohlo dojít jak přímým zásahem státu nebo přirozenou cestou, kdy by veřejný penzijní fond v konkurenčním prostředí soukromé penzijní společnosti vytlačil.

Tato radikální reforma penzijního spoření by sice přinesla jisté výhody, zejména možnost faktického sloučení důchodového pojištění a penzijního spoření s tím, že veškeré prostředky obou těchto systémů by mohly být spravovány právě veřejným penzijním fondem, čímž by došlo k minimalizaci nákladů. Zcela přirozeně by bylo realizováno jedno inkasní a jedno výdejní místo.

Navzdory těmto výhodám nepovažuji tento scénář za zcela žádoucí. Zrušení soukromých penzijních společností státem by bylo velkým zásahem do tržního prostředí, muselo by se vyřešit převzetí prostředků veřejným penzijním fondem apod. Zároveň si navzdory tomu, že veřejný penzijní fond by velmi pravděpodobně spravoval prostředky klientů výrazně levněji, nemyslím, že by jeho vstup na trh vytlačil všechny soukromé penzijní společnosti. Bezpochyby by ale vytvořil tlak na snižování jejich nákladů, v důsledku čehož by mohlo dojít k ukončení činnosti některých z nich nebo spíše k jejich slučování. Větší soukromé penzijní společnosti by mohly snáze snížit náklady na správu prostředků a aspoň se tak přiblížit nákladům veřejného penzijního fondu.

V návaznosti na riziko dlouhověkosti by však podle mého názoru nebylo nereálné očekávat, že by veřejný penzijní fond mohl soukromé penzijní společnosti zcela vytlačit z poskytování doživotních anuit, čímž bychom dospěli k modelu označeného v tabulce jako B, příp. k modelu, v němž by soukromé penzijní společnosti zůstaly konkurenceschopné v poskytování anuit na dobu určitou, ale doživotní anuity by poskytoval pouze veřejný penzijní fond.

4.4.4 Zásadní role veřejného penzijního fondu v anuitní fázi

V předchozím bodu byla představena radikálnější varianta dlouho diskutovaného návrhu na zřízení veřejného penzijního fondu. Vedle toho však existuje varianta, resp. varianty, které počítají s tím, že by se veřejný penzijní fond uplatnil pouze v anuitní fázi penzijního spoření. Jedná se o varianty označené jako C a E. V situaci, kdy si drtivá většina klientů své úspory vybírá jednorázově, by působení veřejného penzijního fondu pouze v anuitní fázi nijak zásadně neohrozilo jejich stávající podnikání. Penzijním společnostem by zůstala (pro ně) méně riziková a výrazně více využívaná fáze penzijního spoření, klienti by měli při stejné výši úspor dosáhnout na vyšší částky měsíčních plateb, čímž by stát podpořil žádoucí doživotní anuitizaci úspor. Z tohoto pohledu by se mohlo jednat o všestranně výhodné řešení.

Jednou z nevýhod tohoto řešení je skutečnost, že očekávaná nižší nákladovost správy naspořených prostředků oproti stávajícím úplatám soukromým penzijním společnostem na horní hranici zákonného limitu by byla dostupná jen pro anuitní fázi.

4.5 Větší daňová motivace k anuitizaci a zavedení částečné anuitizace

Vedle zřízení veřejného penzijního fondu by podpora anuitizace naspořených prostředků mohla spočívat buď v možnosti částečné anuitizace tak, resp. v přechodu na povinnou anuitizaci. V systému stávajících daňových pobídek k anuitizaci by mohl být celý systém zjednodušen například tak, že v případě anuitizace úspor na dobu určitou by si klient mohl vybrat určit % naspořených prostředků jednorázově, aniž by musel cokoli danit. Aby byla podpořena anuitizace na delší dobu, tak procentuální podíl naspořených prostředků, které by bylo možné vybrat, by odpovídal počtu let, po které by mu byly naspořené prostředky vypláceny formou měsíční anuity. Zní to velmi komplikovaně, ale v praxi by to bylo jednoduché. Pokud by se klient rozhodl, že si naspořené prostředky nechá vyplácet po dobu 10 let, mohl by si zároveň při ukončení spořicí fáze vybrat 10 % prostředků, aniž by je musel jakkoliv danit. V případě naspoření dejme tomu 2 milionů korun by to znamenalo možnost vybrat si až 200 tisíc korun jednorázově a zároveň neztratit žádná daňová zvýhodnění. Pokud by si klient chtěl vybrat více, musel by částku převyšující 10 % zpětně zdanit. Vzhledem k tomu, že dodatečné dodanění se v současné době týká pouze příspěvků zaměstnavatele a výnosů, které jsou spíše malé, klienti, kterým zaměstnavatelé nepřispívali, nejsou k anuitizaci příliš motivováni. Dodatečnému zdanění by tedy v případě výběru většího podílu naspořených prostředků mohly podléhat veškeré příspěvky a také státní příspěvek. Tím by bylo zaručeno, že k anuitizaci by byli motivováni všichni klienti bez ohledu na to, jak velkou částku si spořili a zdali jim přispíval zaměstnavatel. V případě doživotních anuit by musel být podíl prostředků, které je možno si vybrat, aniž by nepodléhal dodatečnému zdanění přímo určen. Mohlo by se jednat například o 25 %.

Tento nebo podobný systém by tedy na jedné straně umožnil výběr části prostředků, aniž by muselo dojít k jakémukoli dodatečnému zdanění a na druhé straně by výběr prostředků, které tuto částku přesáhnou, byl dodatečně zdaněn více než doposud. Pokud by si klient chtěl vybrat všechny prostředky najednou, pak by byla dodatečně zdaněna celá částka.

Závěr

V první části práce bylo zkoumáno, nakolik je pojistné na důchodové pojištění materiálně daní a nakolik skutečným pojistným. Zásadním kritériem pro zodpovězení této otázky je přítomnost ekvivalence tohoto peněžitého plnění, resp. její míra, (ne)podmíněnost protiplnění apod. Na základě těchto kritérií se ukázalo, že pojistné na důchodové pojištění je z materiálního hlediska spíše daní než pojistným, ale zároveň ho není možné jednoduše označit za daň a zacházet s ním jako s daní, přestože se tak často děje. Na základě tzv. redukčních hranic v zákoně o důchodovém pojištění a se zohledněním míry ekvivalence českého důchodového systému uvedené v analýzách OECD jsem dospěl k závěru, že míra ekvivalence českého důchodového pojištění se pohybuje mezi $1/3$ a $2/5$, jinak řečeno, že se jedná ze $3/5$ až $2/3$ o daň. Domnívám se proto, že je pojistné na důchodové pojištění možné označit jako druhou daň z příjmu fyzických osob, kterou jsou zatíženi zejména zaměstnanci a v menší míře osoby samostatně výdělečně činné. Míra zdanění těchto osob se však ve srovnání s mírou zdanění zaměstnanců nadále snižuje a mezi oběma skupinami se tak čím dál více rozevírají daňové nůžky. Jedná se podle mě o neblahý vývoj, mj. s ohledem na rostoucí míru našeho zadlužení, ale i s ohledem na (pro mnohé možná abstraktní) daňovou spravedlnost. Výrazně větší míra zdanění zaměstnanců oproti osobám samostatně výdělečně činným a dalším poplatníkům daně z příjmů fyzických osob je pak z velké části dána právě vysokými sazbami veřejných pojistných, jejichž dominantní podíl tvoří pojistné na důchodové pojištění, a to i v případě, že je započítána pouze jeho „daňová složka.“

Zahrnutí „daňové složky“ pojistného na důchodové pojištění do daně z příjmů fyzických osob výrazně proměňuje perspektivu této daně. Jednak se z poměrně nízké 15 % sazby daně stává pro většinu příjmů zaměstnanců 36% sazbou z hrubé mzdy (příp. 28 % sazbou z tzv. superhrubé mzdy) a zároveň se z deklaratorně rovné daně stává daň výrazně progresivně – degresivní.

Vnímání pojistného na důchodové pojištění jako daně pak vede k dlouhodobému, byť dosti pozvolnému posilování daňového charakteru tohoto veřejnoprávního plnění. To se projevilo například při zavádění paušální daně i při její novelizaci, která má paušální režim dále rozšířit.

Ve druhé části bylo pojednáno o tom, zda, resp. jak je pojistné na důchodové pojištění, penzijní spoření a penzijní připojištění a jejich protiplnění zdaněno daní z příjmů fyzických osob. V případě pojistného na důchodové pojištění a jeho protiplnění ve formě starobních (a jiných) důchodů prošlo toto plnění v uplynulých 20 letech třemi velmi odlišnými daňovými režimy od žádného zdanění do roku 2007 přes úplné zdanění v letech 2008 – 2020 po částečné zdanění od

roku 2021. Současná míra zdanění překvapivě téměř odpovídá podílu jeho pojistné složky, a je tedy v souladu se zásadami zdanění návratných příjmů, byť vhodnější formou by bylo zdanění samotných starobních důchodů s tím, že samotné pojistné na důchodové pojištění by zdaněno nebylo, jak tomu bylo do roku 2007. Starobní důchody sice formálně zdaněny jsou, ale fakticky nikoliv, k čemuž v menší míře přispěl i náleží Ústavního soudu z roku 2016.

Zkoumání daňového režimu starobních důchodů vedlo mj. k zajímavému zjištění, že ke zdanění příjmů může docházet i nepřímo, a sice tak, že u příjemce určitého druhu příjmu, který je od daně osvobozen, bude uplatňován jiný režim zdanění dalších příjmů, jak tomu bylo v případě nemožnosti uplatnění základní slevy na poplatníka na daň z příjmů fyzických osob pro starobní důchodce. I v této věci zasáhl Ústavní soud svým náleží z roku 2014, jehož reálný dopad byl podle mého názoru výrazně větší než u zmiňovaného náleží z roku 2016, neboť se týkal výrazně většího okruhu osob.

Přestože je pojistné na důchodové pojištění stejně jako daň z příjmů fyzických osob, resp. její převážná část, příjmem státního rozpočtu, jejich správa není sjednocena a každé z těchto peněžitých plnění je placeno odlišné instituci. Toto zřejmě zbytečné oddělení mělo být sjednoceno zřízením tzv. jednoho inkasního místa, které mělo zahrnovat vedle daně z příjmů fyzických osob i veškerá veřejná pojistná, včetně tehdy existujícího důchodového spoření. Tento projekt nebyl dokončen, a tedy ani realizován. Ke sjednocení správy veřejných pojistných a daně z příjmů fyzických osob došlo u poplatníků v paušálním režimu, jejichž okruh se má, jak již bylo zmíněno, dále rozšířit. Ti platí, resp. budou platit jednu platbu zahrnující daň i veřejná pojistná, a to jedné instituci, kterou je finanční úřad.

Třetí část se věnovala soukromoprávním peněžitým plněním důchodového systému, jejich (ne)zdanění a (ne)zdanění jejich protiplnění. Tento systém je velmi komplikovaný, což je dáno dvěma základními faktory. Jedním z nich je skutečnost, že stát toto dobrovolné spoření na stáří podporuje dvěma různými formami, a to státními příspěvky a daňovými odpočty. Druhým faktorem je to, že systém daňových odpočtů je nastaven tak, aby motivoval účastníky penzijního spoření k anuitizaci svých úspor. Anuitizace formou doživotních plateb je sice ideálním zabezpečením na stáří, a je proto logické, že ji stát podporuje, nicméně tato podpora se ukazuje jako dlouhodobě velmi neefektivní. Důvodů, proč drtivá většina (téměř 90 %) klientů spořících si na důchod, vybírá své prostředky jednorázově a jen minimum z nich volí doživotní rentu, je téměř jistě více. Svou roli v tomto případě hraje jak neefektivita soukromého sektoru čelícího tzv. riziku dlouhověkosti, tak regulace těchto produktů ze strany státu, zejména nemožnost vybrat si (pouze) část naspořených prostředků nebo sjednat si klesající doživotní

rentu, která by odrážela skutečnost, že ve věku 85 a 100 let dochází k plošnému zvýšení starobního důchodu o 1000 Kč.

Čtvrtá část byla věnována úvahám *de lege ferenda*. V první řadě se jednalo o úvahu týkající se rozdělení stávajícího pojistného na důchodové pojištění na daňovou (neekvivalentní) a pojistnou (ekvivalentní) složku. Tímto rozdělením by se náš daňový systém stal o poznání transparentnějším a zároveň by to byl výrazný impuls k úpravě daní z příjmů tak, aby došlo k aspoň částečnému snížení vysokého zdanění práce a úpravě silně progresivně – degresivního zdanění, které dnes po započítání daňové složky pojistného na důchodové pojištění máme. V návaznosti na rozdělení pojistného na důchodové pojištění se nabízí, aby stávající spíše netransparentní systém tzv. redukčních hranic byl nahrazen systémem degresivního pojistného, kterému by komplementárně odpovídala daňová progresse, jež by za podmínky stejného vyměřovacího základu mohly tvořit tzv. jednotnou sazbu, tj. sazbu zahrnující daň z příjmů fyzických osob a sazbu pojistného na důchodové pojištění, která by byla pro všechny poplatníky těchto peněžitých plnění shodná. S rostoucím příjmem by se pouze měnil poměr mezi jejími složkami, tj. mezi tím, jakou část této jednotné sazby by tvořila sazba daně z příjmů fyzických osob a jakou sazba pojistného na důchodové pojištění.

Na výdajové stránce by rozdělení pojistného na důchodové pojištění odpovídalo rozdělení stávajícího veřejného starobního důchodu na rovný univerzální důchod financovaný z daní a čistě ekvivalentní (zásluhový) důchod, jehož výše by přesně odpovídala zaplacenému pojistnému, z něhož by byl tento ekvivalentní důchod také financován. V souladu s doporučením Světové banky i Vostatka se domnívám, že nejvhodnějším řešením pro nastavení ekvivalentního důchodu je využít moderní systém NDC.

Tento systém by mohl nalézt své uplatnění i v dobrovolném penzijním spoření, zejména v případě, že by bylo plně nebo zčásti poskytováno státem, resp. veřejným fondem. Veřejný penzijní fond by při poskytování doživotní renty z dobrovolně naspořené částky pravděpodobně poskytoval vyšší důchod, než nabízejí současné soukromé penzijní společnosti. Role státu se nabízí zejména v procesu jeho vyplácení tak, aby každému klientovi chodila každý měsíc jedna částka, která by se skládala z rovného univerzálního důchodu, ekvivalentního důchodu a měsíční anuity z dobrovolně naspořených prostředků. Je tomu tak mj. proto, že stát by byl poskytovatelem prvních dvou složek důchodu, které by dostával prakticky každý, zatímco měsíční anuitu z dobrovolně naspořených prostředků by dostávali jen někteří senioři. Je přitom na zvážení, zdali neučinit anuitizaci v nějaké míře povinnou nebo ji (zároveň) podpořit tím, že by si klienti (menší) část prostředků mohli vybrat a zbytek by byl anuitizován. Při vtělení

zvyšujících se starobních důchodů při dosažení 85 a 100 let do univerzálního rovného důchodu by tomu při anuitizaci dobrovolně naspořených prostředků mohlo odpovídat příslušné snížení měsíční anuity ke stejnému okamžiku, a tím její zvýšení v letech předcházejících.

Kombinací vyšší doživotní renty z veřejného penzijního fondu, možností vybrat si část naspořených příspěvků jednorázově, bude-li větší část (doživotně) anuitizována a dodatečné zdanění všech částí naspořené částky v případě jednorázového výběru, a to včetně státních příspěvků, by mělo být dosaženo výrazně vyšší míry (doživotní) anuitizace.

Z témat zmíněných v této práci je pro další výzkum a detailní studium vhodné zejména téma rozevírání daňových nůžek mezi zaměstnanci na straně jedné a osobami samostatně výdělečně činnými, potažmo ostatními poplatníky daně z příjmů fyzických osob, na straně druhé, především s ohledem na rozšiřování režimu paušální daně, čehož se tato práce dotkla jen okrajově v rozsahu potřebném pro účely této práce.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.

HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a Petr MRKÝVKA. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-639-2.

FRIEDMAN, Milton. *Kapitalismus a svoboda*. Praha: H, 1994. ISBN 80-857-8733-4.

KAŠE, Miloslav. *Vybrané aspekty důchodové reformy v České republice*. Praha: Grada Publishing, 2021. Právo pro praxi. ISBN 978-80-271-3042-9.

KOLDINSKÁ, Kristina a Petr TRÖSTER. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-692-0.

VOSTATEK, Jaroslav. *Penzijní teorie a politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-571-8.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BÖRSCH-SUPAN, Axel H., Michela COPPOLA a Anette REIL-HELD. *Riester Pensions in Germany: Design, Dynamics, Targetting Success and Crowding-In*. National Bureau of Economic Research. October 2012, 81-102. Dostupné z: doi:10.3386/w18014

BONDAREVA DUBNOVÁ, Ivana. *Penzijní spoření nevybírejte najednou, přijdete o desetitisíce korun*. *Měšec.cz: váš průvodce finančním světem* [online]. 2022 [cit. 2022-06-13]. Dostupné z: <https://www.mesec.cz/clanky/penzini-sporeni-nevybirejte-najednou-prijdete-o-desetitisice-korun/>

BUDAI, David. *Ministr Stanjura promluvil o změnách důchodů: Sociální pojištění by rád přejmenoval na daň*. *České důchody* [online]. 2022 [cit. 2022-04-30]. ISSN 2694-7676. Dostupné z: <https://ceskeduchody.cz/zpravy/ministr-zbynek-stanjura-promluvil-o-zmenach-duchodu>.

Die prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge: Wann man die staatliche Förderung nutzen kann. *Das Serviceangebot der Wirtschaftskammer* [online]. 2021 [cit. 2022-03-06]. Dostupné z: https://www.wko.at/service/steuern/Die_praemienbeguenstigte_Zukunftsvorsorge.html

Grafy. *Asociace penzijních společností ČR* [online]. [cit. 2021-12-26]. Dostupné z: <https://www.apscr.cz/grafy/>

HOLZMAN, Robert. The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes. *International Social Security Review* [online]. 2017, (3), 53-77 [cit. 2022-01-15]. Dostupné z: <https://www.iza.org/publications/pp/130/the-abcs-of-nonfinancial-defined-contribution-ndc-schemes>

HOVORKA, Jiří. Kolik vydělalo vaše penzijní připojištění? Tohle vás nepotěší. *Penize.CZ* [online]. 2021a [cit. 2021-12-26]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <https://www.penize.cz/penzijni-pripojisti/426603-kolik-vydelalo-vase-penzijni-pripojisti-vysledky-fondu>

HOVORKA, Jiří. *Nová čísla o důchodech: Čtrnáct lidí bere přes 70 tisíc měsíčně* [online]. 2021b [cit. 2021-12-14]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <https://www.penize.cz/starobni-duchod/429559-nova-cisla-o-duchodech-ctrnact-lidi-bere-pres-70-tisic-mesicne>

MAŠEK, František. Nad reformou důchodů se smráká. Je státní penzijní fond přijatelný kompromis?. *Penize.cz* [online]. 15. 4. 2011 [cit. 2022-01-16]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: <https://www.penize.cz/duchody/201151-nad-reformou-duchodu-se-smraka-je-statni-penzijni-fond-prijatelny-kompromis>

PAVLÍČKOVÁ, Renata. Roste počet pracujících seniorů. Při přesluhování je nutné dobře zvážit, zda pobírat důchod nebo ne. *I60.cz* [online]. 2019 [cit. 2021-12-14]. Dostupné z: <https://www.i60.cz/clanek/detail/24442/roste-pocet-pracujicich-senioru-pri-presluhovani-je-nutne-dobre-zvazit-zda-pobirat-duchod-nebo-ne>

Pension at a Glance 2011 [online]. [cit. 2022-04-24]. ISBN 978-92-64-09628-8. Dostupné z: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en

Pension at a Glance 2013 [online]. [cit. 2022-04-24]. ISBN 978-92-64-20393-8. Dostupné z: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

Piráti představili vizi státního fondu penzijního připojištění. Pirátská strana [online]. 24. 5. 2019 [cit. 2022-06-17]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/pirati-predstavili-statni-penzijni-fond.html>

Programové prohlášení vlády: Veřejné finance. In: *Vláda ČR* [online]. 2022, 7. 1. 2022 [cit. 2022-04-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#verejne_finance

Státní rozpočet 2021 v kostce: kapesní příručka Ministerstva financí ČR [online]. Ministerstvo financí, Letenská 15, Praha 1, 2021 [cit. 2022-05-07]. ISBN 978-80-7586-046-0. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak_2021_Statni-rozpocet-v-kostce_v01.pdf

TŮMA, Ondřej. Očima expertů: Má smysl zavádět státní penzijní fond?. *Penize.cz* [online]. 7. 6. 2019 [cit. 2022-01-15]. ISSN 1213-2217. Dostupné z: https://www.penize.cz/doplnekove-penzijni-sporeni/406917-ocima-expertu-ma-smysl-zavadet-statni-penzijni-fond#rating406917_83

3. Seznam použitých právních předpisů

Nařízení vlády č. 356/2021 Sb., o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2020.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření.

Zákon č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření.

Zákon č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů.

Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.

Zákon č. 191/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. července 2014.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. června 2016.

5. Seznam ostatních zdrojů

Doplňkové penzijní spoření. *Česká spořitelna* [online]. [cit. 2022-06-20]. Dostupné z: <https://www.csas.cz/cs/osobni-finance/sporeni/doplnekove-penzijni-sporeni>

Důvodová zpráva k zákonu o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=801&ct1=0>

Hospodaření systému důchodového pojištění. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2022-06-23]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpočet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten>

LOUŽEK, Marek, et al. Důchodové systémy v západní Evropě. *Ekonomický časopis*, 2009, 57.08: 772-787.

Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes [online]. Washington, DC, 2006 [cit. 2022-05-15]. ISBN -10: 0-8213-6038-8.

Prezentace z tiskové konference 25 let penzijka v ČR. In: Asociace penzijních společností ČR [online]. 23. 10. 2019 [cit. 2022-06-15]. Dostupné z: <https://www.apscr.cz/2019/10/23/prezentace-z-tiskove-konference-25-let-penzijka-v-cr/>

Sazebník poplatků. *Generali penzijní společnost* [online]. 2020 [cit. 2022-06-20]. Dostupné z: <https://www.generalipenze.cz/o-nas/dokumenty-ke-stazeni/sazebnik-poplatku>

Senioři v datech. Praha: Český statistický úřad, 2021. ISBN 978-80-250-3077-6.

Statistická ročenka z oblasti důchodového pojištění. Praha: Česká správa sociálního zabezpečení, 2021. ISBN 978-80-87039-60-1.

Abstrakt

Zdanění starobních důchodů a dalších pojistných sociálních dávek

Diplomová práce má ambici přinést často opomíjený pohled na jedno z mediálně vděčných témat, a tou je česká důchodová reforma. Za tímto účelem je podrobně zkoumán systém důchodového pojištění, které je veřejnoprávním peněžitým plněním, a v menší míře i systém dobrovolného spoření na stáří, který je tvořen doplňkovým penzijním spoření a penzijního připojištění.

U důchodového pojištění je zkoumáno zejména to, nakolik je pojistné na důchodové pojištění daní, a nakolik skutečným pojistným, přičemž zásadním kritériem je v daném případě míra jeho ekvivalence vyjadřující poměr mezi tímto pojistným a jeho protiplněním ve formě (starobního) důchodu. Ta se pohybuje mezi $1/3$ a $2/5$, z čehož vyplývá, že pojistné na důchodové pojištění je možné ze $3/5$ až $2/3$ považovat za daň. Na individuální úrovni se v důsledku redukčních hranic míra ekvivalence pohybuje od 34 % u lidí s nejvyššími příjmy po 100 % u lidí s nejnižšími příjmy. S tím souvisí skutečnost, že reálně dochází k silnému progresivně – degresivnímu zdanění příjmů zaměstnanců, v menší míře pak osob samostatně výdělečně činných.

Z hlediska vhodnějšího nastavení systému, možnostem zdanění důchodu a částečně i v návaznosti na nález Ústavního soudu z roku 2010 se jeví jako žádoucí rozdělení stávajícího pojistného na důchodové pojištění na daňovou (neekvivalentní) složku a plně ekvivalentní pojistné. Druhá ze zmíněných složek by pak měla být zdaněna daní z příjmů fyzických osob, a to právě jednou. Stejnému principu zdanění by mělo podléhat i doplňkové penzijní spoření a penzijní připojištění. Jejich zdanění je v současné době ovlivněno snahou motivovat klienty k (dlouhodobé) anuitizaci svých úspor právě formou daňových zvýhodnění. To se však jeví jako málo efektivní, a je proto otázka, zdali tento systém motivaci nedoplnit nebo nenahradit jinými nástroji.

Klíčová slova: daň z příjmů fyzických osob, důchodové pojištění, zdanění důchodů

Abstract

Taxation of retirement pensions and other insurance social benefits

The thesis has the ambition to bring an often-neglected view of one of the media-gracious topics, and that is the Czech pension reform. For this purpose, I examine in detail the pension insurance system, which is a public monetary payment, and, to a lesser extent, the voluntary old-age savings system, which consists of supplementary pension savings and supplementary pension insurance.

In the case of pension insurance, it is examined in particular how much the insurance premium is for pension insurance taxes, and how much the actual insurance premium, while the essential criterion in the given case is the degree of its equivalence expressing the ratio between this insurance premium and its consideration in the form of a (retirement) pension. This varies between $1/3$ and $2/5$, which means that the premium for pension insurance can be considered a tax from $3/5$ to $2/3$. At the individual level, as a result of the reduction limits, the equivalence rate ranges from 34% for people with the highest incomes to 100% for people with the lowest incomes. Therefore, there is in reality a strong progressive-regressive taxation of the incomes of employees, and to a lesser extent of the self-employed.

From the point of view of a more suitable setting of the system, the possibility of taxing the pension, and partly also following the decision of the Constitutional Court from 2010, it seems desirable to divide the existing insurance premium for pension insurance into a tax (non-equivalent) component and a fully equivalent insurance premium. The second of the mentioned components should be taxed once by personal income tax. Additional pension savings and supplementary pension insurance should also be subject to the same principle of taxation. Their taxation is today set to encourage long-term annuitization of savings. However, this appears to be not very effective, and therefore the question is whether this system of motivation should not be supplemented or replaced by other instruments.

Key words: personal income tax, pension insurance, taxation of pensions