

Návrh na jednorázové odpuštění penále u dlužných daní a pojistného na sociální zabezpečení

Manažerské shrnutí:

Cílem návrhu je prostřednictvím **jednorázového opatření** učiněného výlučně exekutivou **snížit počet fyzických osob s dluhy vůči státu**. Opatření **nepočítá s plošným odpuštěním celkových dluhů** fyzických osob vůči státu, ale pouze s odpuštěním té části dluhu, kterou představují penále, pokuty a další příslušenství v případě, že v **předem známém termínu přijde dlužník svůj dluh uhradit** či se domluvit na splátkovém kalendáři.

Podstatným rysem opatření je jeho jednorázovost a od ní se odvíjející motivační prvek. Jinými slovy, jestliže dlužník bude vědět, že má unikátní možnost zbavit se celkového dluhu zaplacením nižší částky (celkový dluh bez penále a příslušenství), lze odhadnout, že se pokusí této možnosti využít.

Navrhovatelé si od tohoto opatření slibují snížení počtu dlužníků (fyzických osob) a od toho se odvíjející ekonomické benefity. V dlouhodobějším horizontu jde zejména o **navrácení dlužníků do legální ekonomiky**, protože jejich dluhy a související exekuce je obvykle nutily k práci v šedé či černé ekonomice. V krátkodobém horizontu dojde k **jednorázovému navýšení příjmů státního rozpočtu** z titulu uhrazených daňových a pojistných dluhů, které se vzhledem k hotovostní metodice sledování státního rozpočtu používané na národní úrovni projeví jako vyšší inkaso daní a pojistného (v metodice ESA2010 zřejmě toto navýšení zaznamenáno nebude, neboť půjde o jednorázovou operaci).

Důvodem k odpuštění pouze penále, a nikoli celého dluhu, stejně jako cílení výlučně na fyzické osoby je snaha o **minimalizaci morálního hazardu** daného kroku. V případě odpuštění celého dluhu by nepochybně vznikl odpor té část veřejnosti, která žádné dluhy nemá. Rozšíření cílové skupiny o právnické osoby by vedlo k riziku, že „dluhově omilostněny“ budou i prázdné schránky společností podílejících se na karuselových podvodech atd.

Z finančního hlediska vychází návrh pozitivně. Nelze dopředu odhadnout, kolik dlužníků by možnosti využilo, nicméně jelikož penále a pokuty tvoří u pojistného i daní menší podíl než samotné dlužné daně a pojistné, dojde k navýšení příjmů rozpočtu. Zároveň je však nutno počítat s poklesem celkových aktiv dotčených resortů, neboť dojde ke snížení stavu krátkodobých pohledávek ze správy daní. Bližší údaje jsou níže v ekonomickém rozboru.

Dotčené instituce a osoby:

Hlavní:

Ministr financí, ministr práce a sociálních věcí, Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ), Pražská správa sociálního zabezpečení (PSSZ), Městská správa sociálního zabezpečení Brno (MSSZ), Okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ), Generální finanční ředitelství (GFŘ).

Vedlejší:

Ministerstvo obrany, ministerstvo vnitra, ministerstvo spravedlnosti (tyto resorty jsou samy o sobě správcem a příjemcem části příjmů z pojistného na sociální zabezpečení od vojáků, policistů, hasičů, soudců atd.).

Legislativní rozbor:

Potřebné změny legislativy: žádné

Použitá legislativa:

280/2009 Sb. Daňový řád

589/1992 Sb. Zákon České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

582/1991 Sb. Zákon České národní rady o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. **161/1998 Sb.**, o promíjení penále správami sociálního zabezpečení

Daňový řád:

§ 260

Hromadné prominutí daně nebo příslušenství daně

(1) Ministr financí může z moci úřední, pokud jde o daně, které spravují jím řízené správní orgány, **zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně**

a) z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo

b) **při mimořádných**, zejména živelných událostech.

Případně:

§ 259b

Prominutí úroku z prodlení a úroku z posečkané částky

(1) Daňový subjekt je **oprávněn požádat správce daně o prominutí úroku z prodlení nebo úroku z posečkané částky, pokud byla uhrazena daň**, v důsledku jejíhož neuhrazení úrok vznikl.

(2) Správce daně může zcela nebo zčásti prominout úrok z prodlení nebo úrok z posečkané částky, pokud k prodlení s úhradou daně došlo z důvodu, který lze s přihlédnutím k okolnostem daného případu ospravedlnit. Při tom není vázán návrhem daňového subjektu.

(3) Při posouzení rozsahu, ve kterém bude úrok prominut, správce daně zohlední skutečnost, zda ekonomické nebo sociální poměry daňového subjektu zakládají tvrdost uplatněného úroku.

Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení:

Prominutí penále

(1) **Ministerstvo (pozn.: práce a sociálních věcí) a v oboru své působnosti také Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti mohou zcela nebo částečně prominout z důvodu odstranění tvrdosti penále.**

(2) Ministerstvo může vyhláškou zmocnit k provádění svého oprávnění uvedeného v odstavci 1 Českou správu sociálního zabezpečení nebo okresní správu sociálního zabezpečení. V tomto zmocnění vymezí bližší podmínky, zejména okruh důvodů a výši penále, která z těchto důvodů může být prominuta.

Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení:

Žádost o prominutí penále spolu s vyplněným „Čestným prohlášením“ se podává vždy u příslušné OSSZ (PSSZ, MSSZ Brno). **O prominutí penále, jehož výše nepřesahuje 200.000 Kč, rozhoduje OSSZ (PSSZ, MSSZ Brno), o prominutí penále, jehož výše přesahuje 200.000 Kč, avšak nepřesahuje 1,000,000 Kč, rozhoduje ČSSZ, o prominutí penále, jehož částka přesahuje 1.000.000 Kč, rozhoduje MPSV.** Na prominutí penále není právní nárok, na rozhodování o promíjení penále se nevztahuje správní řád. O žádosti o prominutí penále mohou správy sociálního zabezpečení rozhodovat pouze za předpokladu plné úhrady dluhu na pojistném.

Shrnutí legislativní situace:

K realizaci výše popsaného kroku nejsou nutné žádné změny platné legislativy. Opatření je možné realizovat v rámci výše uvedených ustanovení relevantních zákonů. Není tudíž nezbytně nutná součinnost parlamentu a de lege lata ani vlády jako celku. K realizaci stačí pouze rozhodnutí dotčených ministrů, resp. jimi ovládaných resortů a podřízených institucí.

Ekonomický rozbor:

Pojistné na sociální zabezpečení:

Vzhledem ke konstrukci systému pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti spočívá těžiště dluhů primárně na právnických osobách, které jsou plátcí pojistného za své zaměstnance. Dluhy fyzických osob mohou vzniknout pouze ze samostatné výdělečné činnosti (SVČ). Držitelů platných živnostenských oprávnění, kteří vykonávají ekonomickou činnost, je však v ČR cca jeden milion, přičemž dluhy jdou i za těmi, kteří již nepodnikají, neboť jsou v důchodu, ale přetrvávají jim dluhy z dřívější SVČ.

Celkový dluh fyzických osob vůči ČSSZ byl k 31. 12. 2016 dle výroční zprávy 19,5 miliardy korun. Penále a pokuty představovaly z této částky 5,9 miliardy korun, tj. 30,1 procenta.

Daně:

Dostupné statistiky GFŘ k dlužným daním bohužel neobsahují členění na fyzické a právnické osoby a členění na dlužné daně a příslušenství jsou rovněž nedostatečné. Ze zprávy o činnosti GFŘ za rok 2016 lze zjistit údaj, že Z celkového objemu vymáhaných daňových nedoplatků (44,1 mld. Kč) činily k 31. 12. 2016 nedoplatky evidované na daních částku 41,4 mld. Kč, tj. 93,9 %, a na příslušenství daní částku ve výši 2,7 mld. Kč, tj. 6,1 %. Členění na fyzické a právnické osoby však chybí.

Velmi hrubou představu si lze udělat na základě různých forem daňové exekuce. Srážkou ze mzdy probíhala v 6,7 procenta případů, přičemž tato forma se bude nepochybně týkat fyzických osob. Příkázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb (20,3 procenta případů) se naopak bude týkat především právnických osob (problém této metodiky spočívá v tom, že tato forma by byla vhodná i pro OSVČ, stejně jako další formy, tj. mobiliární exekuce atd.).

Počet osob:

Počet dotčených fyzických osob není možné stanovit ani přibližně, protože GFŘ ani ČSSZ tento údaj neuveřejňují. Dle údajů ČSSZ bylo v roce 2016 ve správní exekuci vymáháno celkem 149 786 vykonatelných titulů, ovšem bez rozlišení fyz. a právnických osob. U GFŘ bude číslo zřejmě obdobné, ale není dohledatelné.

Shrnutí:

Celkové dlužné penále u daní a pojistného představuje jednotky miliard korun. Pokud by se jednorázové akce zúčastnili všichni dlužníci, snížil se aktiva státu o tuto částku, ale zároveň stoupnou příjmy rozpočtu v daném roce o desítky miliard z titulu uhrazených daní a pojistného.