

Konečný text zveřejněn jako:

ZBÍRAL, Robert, ASSENZA, Gaudenz. Perspektivy evropské daně. *Mezinárodní politika*, 2006, roč. 30, č. 7, s. 24-27.

Název článku: **Perspektivy evropské daně**
Autoři: **Zbíral, Robert a Gaudenz Assenza.**

Úvod

Projednávání evropské rozpočtové perspektivy na léta 2007-13 v posledních několika měsících obrátilo pozornost médií a následně i informované veřejnosti k záležitostem financování EU. Bohužel většina debaty byla vedena v duchu kolik ČR „vydělá“, až v druhé řadě zazněly informace o složitosti vyjednávání mezi jednotlivými aktéry, případně o výdajových prioritách a jejich reformě (např. CAP). Přes všechn informační boom se ale jakoby zapomnělo, že k pokrytí výdajů je nutné získat odpovídající příjmy. Tento úhel problematiky byl dle našeho názoru v českém prostředí poněkud zanedbán.

Nedostatky současného systému zdrojů

Evropská unie má v současné době čtyři hlavní zdroje příjmů: zemědělské dávky, cla, procento z jednotného základu DPH a příspěvky členských států závisující na výši jejich hrubého národního produktu (tzv. čtvrtý zdroj). Není naším cílem podrobně faktograficky rozebírat jednotlivé zdroje,¹ proto další výklad rozebírá pouze sporné body systému příjmů jako celku.

Čl. 269 Smlouvy o Evropském společenství (SES) mimo jiné říká, že „rozpočet je financován plně z vlastních zdrojů“². Toto právní ustanovení není ovšem dodržováno, neboť za skutečné vlastní zdroje EU lze považovat pouze první dva z výše zmíněných, které ovšem v roce 2005 činily pouze 11,6% příjmů, zatímco čtvrtý zdroj, který je přímým příspěvkem jednotlivých států do rozpočtu, obsáhl 73% příjmů.³ Nezávislost Unie na členských státech z finančního hlediska je přitom jedním ze základních prvků nadnárodního paradigmatu a odlišuje ji od běžných mezinárodních organizací.

System příjmů je velmi neprůhledný a složitý, chybí jakákoli transparentnost vůči občanům EU. To má částečně svoji výhodu, neboť slovy Jeana Baptiste Colberta: „*Vymábat daně znamená škrabat busu tak, abychom získali co nejvíce peří s co nejmenším syčením.*“ Z tohoto pohledu je situace „ideální“, neboť průměrný občan EU si opravdu neuvědomuje, kolik platí do pokladny Unie a její příjmy se veřejnosti přímo nedotýkají. Protiváhou je samozřejmě všeobecně nízká kontrolovatelnost financí EU ze strany veřejnosti, což jde proti duchu premis moderního demokratického vládnutí. Občanů se týká i další námitka. Čl. 12 SES ukotvuje jednu ze základních zásad komunitárního právního řádu- princip nediskriminace na základě státní příslušnosti. Dominance čtvrtého zdroje ovšem vede k přesnému opaku, kdy občané se stejnými podmínkami (např. plat, spotřeba) z rozdílných zemí se podílejí odlišnou měrou na financování Unie.

Možná nejviditelnějším nedostatkem současné struktury příjmů Unie založených na přímých příspěvcích je redukování finanční stránky integrace na logiku „má dáti – dal“ ze strany členských států, v eurospeaku je tento přístup nazýván *juste retour*. Každý stát může lehce uvést, kolik přispěl do rozpočtu Unie a následně požadovat „spravedlivý návrat“ těchto prostředků na účely pro něj výhodné, nejčastěji samozřejmě na projekty/iniciativy v jeho domácím prostředí. Unii proklamované zásady solidarity či hospodářské a sociální soudržnosti⁴ se vytrácejí a státy se soustředí pouze na vlastní prospěch. Právě proběhlá jednání o novém rozpočtovém rámci to nejlépe potvrzují.⁵

Možná cesta z krize?

Dle našeho názoru je nejprímějším prostředkem k nápravě situace v oblasti příjmů Unie zavedení evropské daně. Tu je možné definovat následujícím způsobem: „Daň, jejíž podoba bude určena na úrovni EU příslušnými orgány s právem vymezit daňovou základnu a výši sazeb, a příjmy z ní budou přiděleny přímo do rozpočtu Unie.“⁶ Obecně si lze daň v zásadě představit v trojí podobě. Buď jako zcela samostatnou daň, kterou by vybíraly evropské orgány a která by byla přímo odváděna na její účty, nebo by daň byla vybírána na úrovni národní. Zde jsou dvě subvarianty – daň by mohla být samostatná či by pro Unii byla vyhrazena definovaná část nějaké národní daně. Druhá možnost, byť by splňovala předeslanou definici, přináší méně autonomie pro EU, na druhou stranu je pravděpodobně snáze uveditelná do praxe než zcela samostatná evropská daň.

Bez ohledu na podobu daně lze vymezit kritéria, která by evropská daň v ideální situaci měla naplňovat:⁷

- **Dostatečnost.** Daň by měla pokrýt výši rozpočtu EU. Jestliže by v absolutních číslech rozpočet zůstal stejný (viz dále), musí evropská daň (případně daně) obsáhnout zhruba 1-1,5% HDP EU, což při srovnání s průměrnou národní daňovou výťažností v EU kolem 40% HDP⁸ není zásadní problém.
- **Stabilita.** Daň musí poskytovat stabilní zdroj příjmů. Jelikož EU by spoléhala jen na omezené spektrum daní (či jen daň jednu), nemůže být daň založena například na kolísavých cenách komodit či tzv. mizejících daních (daň ze znečištění)
- **Viditelnost.** Jak již bylo shora argumentováno, jednou ze slabých stránek současného systému je jeho neprůhlednost vůči občanům. Nová daň by proto měla být transparentní, aby mohly zdaněné subjekty vykonávat tlak na EU ohledně rozumného utrácení jejich prostředků. Zvýší se i odpovědnost v integračním rámci.
- **Nízké náklady na správu.** Náklady na výběr, správu, i systém donucovacích prostředků daně musí být v poměru k výnosům akceptovatelné, jinak taková daň nebude mít ekonomický smysl.
- **Účelné rozvržení prostředků.** Smyslem každé daně by nemělo být jen získat peníze, ale ovlivnit postižené subjekty v jejich chování. Cílem je omezit činnost pro společnost nevýhodnou, podpořit opak.
- **Horizontální spravedlnost.** Všichni plátcí daně ve všech členských státech se stejnou pozicí musí být daní postižení stejně, jinak přetrvává diskriminace na základě státní příslušnosti.
- **Vertikální spravedlnost.** Evropská daň by měla být navázána na aktivity spojené s EU, aby ti, co nejvíce těží z integračního procesu byli zdaněni nejvíce. Doporučitelná je i jistá míra progresivity, což je koncept v Evropě široce přijímaný.
- **Srovnatelnost příspěvků.** Ačkoliv jsme systém *juste retour* oprávněně kritizovali, je v současné EU hluboce zakořeněný. Proto je realistické přiznat, že i evropská daň by neměla neproporciálně postihnout subjekty jen v jednom či několika málo členských státech.

Tabulka č. 1 ohodnocuje dle výše uvedených kritérií možné kandidáty na evropskou daň.⁹ Podrobné rozebírání jednotlivých konkrétních návrhů přesahuje délku tohoto textu, ostatně se domníváme, že je to záležitost především technického rázu a důkladný rozbor lze konzultovat v literatuře.¹⁰

Tabulka č. 1: Zhodnocení jednotlivých konkrétních návrhů evropské daně podle diskutovaných kritérií

Navrhovaná daň	Dostatečnost	Stabilita	Viditelnost	Nízké náklady na správu	Účelné rozvržení prostředků	Horizontální spravedlnost	Vertikální spravedlnost	Srovnatelnost příspěvků	Podoba daně*
Modulovaná	+++	+++	+++	+++	++	+++	++	++	3

DPH									
Daň z příjmu právnických osob	++	+	++	++	+++	+++	++	++	1, 3
Zdanění energií	+++	+++	++	+++	+++	+++	++	++	2, 3
Spotřební daně na alkohol či tabák	++	+++	++	++	++	+++	+	+	2, 3
Výnosy z ražebného eura (není daní)	+	++	+	+++	+++	+++	++	++	1
Daň z přenosu informací	+	++	++	++	+	+++	+++	+++	2, 3
Daň z příjmu fyzických osob	+++	+++	+++	+	++	+++	++	+++	3
Daň z finančních transakcí	+	+	+	++	+	++	+++	++	1
Daň z letecké dopravy	+	+	++	+++	+++	+++	+++	+++	1

+ Kritérium není splněno. Velké množství obtíží.

++ Kritérium částečně splněno. Některé závažné problémy.

+++ Kritérium ve většině naplněno. Omezené množství obtíží.

* 1: samostatná evropská, 2: samostatná na národní úrovni, 3: část daně na národní úrovni

Zdroj: Cattoir, *c.d.*, s. 42, autoři.

Realita či utopie?

Na základě teoretických východisek lze tedy jednoznačně zavedení evropské daně doporučit. Nejedná se ale pouze o plané uvažování několika eurooptimistů, jehož možnost realizace v praxi je mizivá?

Vhodnou pomůckou k odpovědi na tuto otázku může být historická komparace se subjekty v podobném postavení jako je EU. Jednou z příčin neúspěchu konfederálního uspořádání USA byla právě nemožnost centra uvalovat své vlastní daně. Ústava z roku 1788 proto toto právo garantovala, Tocqueville to viděl jako nezbytnou součást úspěchu a dynamiky americké federace.¹¹ Možná ještě bližším příkladem je německý Celní spolek (Zollverein). Ten po svém vzniku měl jen malý rozpočet pokrytý příjmy z cel, ale s postupným prohlubováním integrace jeho zastupitelský sbor schválil možnost federálních daní. Naopak Rakousko-Uhersko nikdy nemělo federální daně a bylo financováno přímými příspěvky od obou svých částí (v poměru 70:30 s většinovým podílem Rakouska), což způsobovalo množství problémů, neumožňovalo financování společných veřejných statků a tak například mohlo být příčinou slabých výkonů na válečném poli.

Lze určitě položit námitku, zda je možné pokládat Unii ze státoprávního za federaci či nikoli.¹² Známý teoretik federalismu William Rikker označuje za federaci „*politickou organizaci, kde aktivity vlády jsou rozděleny mezi místní a ústřední stupeň vlády takovým způsobem, kdy každý ze stupňů má určité činnosti, ve kterých činí konečné rozhodnutí.*“¹³ Tyto podmínky zcela jistě EU splňuje. Navíc v rozpočtové oblasti Unie připomíná federaci možná ještě více než z hlediska ústavního, o čemž svědčí třeba i stále častější používání teorie fiskálního federalismu pro popis struktury a funkcí rozpočtu EU.¹⁴

Jak již bylo řečeno, právo Unie na vlastní zdroje je v SES již od počátku, přesto se reálné fungování vyvinulo odlišně. Snahy o zavedení skutečné evropské daně se ovšem periodicky opakovaly již od 70. let, především na půdě Evropského parlamentu. Ale až začátku nového tisíciletí, spolu se završením měnové unie a nadcházejícím východním rozšířením, se evropská daň stala tématem vážné diskuze. V preambuli již citovaného Rozhodnutí Rady o vlastních

zdrojích z roku 2000 Rada ministrů žádá Komisi o zvážení změny systému vlastních zdrojů a případné vytvoření nových autonomních zdrojů.¹⁵ Během belgického předsednictví v druhé polovině roku 2001 její ministr financí Didier Reynders prosazoval myšlenku evropské daně, což podpořilo i Německo a předseda Komise Romano Prodi, proti vystupovala hlavně Británie a Francie.¹⁶ Další příležitost k projednávání problematiky se naskytl během přípravy ústavních změn na Konventu. Mnoho účastníků navrhovalo ústavu obsahující právo EU vybírat vlastní daně.¹⁷ V pozdější fázi byl zřízen *Diskuzní kruh o vlastních zdrojích*, kde někteří členové Konventu daň také propagovali.¹⁸ Výsledný návrh Smlouvy o ústavě ale nakonec žádné zmínky o evropské dani neobsahuje, znění textu je ovšem z hlediska postavení vlastních zdrojů o něco radikálnější než v současné podobě. Čl. I-54 odst. 1 a 2 doslovně uvádí:

- (1) Unie si zajistí prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů a pro úspěšné vedení svých politik.
- (2) Aniž jsou dotčeny jiné příjmy, je rozpočet Unie plně financován z vlastních zdrojů.

Neúspěch daně v Smlouvě o ústavě nezastavil pokračování snah o evropskou daň. Složitě jednání o nové rozpočtové perspektivě či obavy z „daňového dumpingu“ jistých nových členských států EU zajistily nezapadnutí myšlenky.¹⁹ Ostatně v době psaní tohoto článku navrhl poslanec EP Allain Lamassoure zdanit evropským přírůžkem SMS zprávy (1,5 eurocentu/položka) a emaily (0,00001 eurocentu/položka).²⁰

Problematické aspekty zavedení daně

Je třeba přiznat, že ideální evropská daň není dosažitelná. Každý případný návrh čelí množství technických problémů, což nakonec vyplývá i z Tabulky č. 1. Ty jsou však řešitelné pomocí příslušných protiopatření, jenž jsou spíše odbornou záležitostí ekonomů či daňových specialistů.

Závažnější se jeví námitka, že podobná daň je při současném vývoji integrace krokem příliš radikálním. To by ale platilo pouze v případě, že množství takto vybraných peněz by bylo zcela nesouměřitelné s dnešním stavem, což ovšem není automatické. Evropská daň má měnit strukturu příjmů, nikoliv jejich výši. Domníváme se, že současný objem rozpočtu odpovídá stavu integrace. Při splnění této podmínky je třeba podotknout, že daň je rozhodně méně federálně-symbolickým prvkem než společná měna, která je již dnes realitou. V neposlední řadě jsou i současné příjmy z cel druhem evropské daně, jen se jinak nazývají. Větším problémem může být skutečnost, že Evropský parlament, který by pravděpodobně především rozhodoval o způsobu utrácení získaných prostředků, by se podle některých názorů mohl chovat neodpovědně a poslanci se například snažit o přesun prostředků pouze do svých států bez ohledu na zájmy ostatních. I to je ovšem podle našeho názoru obtížně představitelné, neboť EU má poměrně pevně definované výdaje a poslanci by naráželi na dohodnutý strop pro rozpočet EU. Navíc zavedením daně by se jistě zvýšil i zájem občanů o kontrolu práce europoslanců a účelu utrácení prostředků získaných z daně.

Z právního hlediska je nicméně velmi složité daň zavést. Dle čl. 269 SES jakákoliv změna v této oblasti musí proběhnout skrz jednomyslné rozhodnutí v Radě na návrh Komise, konzultaci Parlamentu a následné schválení parlamenty všech členských států. To se při současném počtu členů a jisté kontroverznosti myšlenky zdá dosti obtížně dosažitelné. Nutno přiznat, že ani Smlouva o ústavě by v této oblasti nijak nepokročila.²¹

Kritickým se může jevit i vztah veřejnosti k návrhu daně. Jak poukázal v minulosti bývalý francouzský premiér Laureát Fabius, „*nikdy jsme nezažili demonstraci požadující evropskou daň.*“²² Je nepochybné, že při případné komunikační kampani by aktéři podporující evropskou daň byly v nesouměřitelné pozici proti těm ji odmítajícím. Zatímco argumenty proti „nové dani“ jsou pro průměrného občana srozumitelné a jeho postoj předvídatelný,²³ výhody evropské daně je možné pochopit jen po dlouhém studiu a závisí na vysvětlení mnoha složitých okolností.

Závěr

Poslední dvě překážky svým charakterem zdánlivě potvrzují tezi o idealismu myšlenky evropské daně, přes všechny předchozí logické argumenty o opaku. Politicky a politici by se ale měli pokusit prosadit i obtížné cíle, zvláště pokud lze jejich naplněním dosáhnout výsledku ospravedlnitelného právně, ekonomicky či normativně (u této položky samozřejmě pouze podle našeho názoru). Ostatně jak pádně tvrdí Agustín Menéndez,²⁴ klasický požadavek vyjádřený v průběhu Americké revoluce- „žádné daně bez zastoupení“, dostal v EU paradoxně podobu opačnou, občané Unie se těší (i přímému) zastoupení bez daňové povinnosti. S takovou situací by se neměl smířit žádný stoupenec demokratických zásad.

O autorech

Robert Zbírál (1980) je asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. (zbiral@pfnw.upol.cz)

Gaudenz Assenza (1968) je docentem na Filozofické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a Fridrich Schiller Universität v Jeně. (g.assenza@uni-jena.de)

¹ Srv. za všechny König, Petr, a Lubor Lacina, 2004. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, s. 51-70.

² Viz také Rozhodnutí Rady o vlastních zdrojích 2000/597/ES, OJ L 253 ze 7. října 2000.

³ Evropská komise, 2005. Souhrnný rozpočet Evropské unie pro rok 2005- číselné údaje. *SEC(2005) 50*, s. 24.

⁴ Čl. 2 SES.

⁵ Logika *juste retour* nemá opodstatnění ani ekonomicky, neboť nelze přesně určit, který stát jak na integraci vydělává a prodělává v obecně rovině mimo úzký rámec evropského rozpočtu. Více o *juste retour* např. Le Cacheux, Jacques, 2005. *European Budget: The poisonous budget rebate debate*. *Notre Europe Studies and Research no. 41*.

⁶ European Parliament, 2005. Expertise study on own resources. *Preliminary report by the Study Group for European Studies*, nestránkováno.

⁷ Založeno na Cattoir, Philippe, 2004. Tax-based EU own resources: An assessment. *Taxation papers No. 1/2004*, s. 7-13.

⁸ Údaj z European Commission, 2006. *Structures of the taxation système in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 26.

⁹ Podrobné kvantitativní výpočty výhodnosti návrhů (byť v mírných obměnách u kritérií i variant daní) nabízí Cieślukowski, Maciej, 2005. A rational system of the own resources for the European Community. *The Poznań University of Economics Review*, r. 5, č. 2, s. 16-23.

¹⁰ Např. König a Lacina, *c.d.*, s. 78-94; Cattoir, *c.d.*, s. 13-40.

¹¹ Srv. Tocqueville, Alexis, 2000. *Demokracie v Americe*. Praha: Academia, především kap. osmá.

¹² Většina autorů uniká problému vymezením Unie jako „sui generis polity“, což lze pokládat za stěžejí akceptovatelné.

¹³ Riker, William, 1975. Federalism. IN: Fred I. Greenstein and Nelson Polsby (eds), *The Handbook of Political Science, Volume V: Government Institutions and Processes*. Reading (MA): Addison Wesley, s. 101.

¹⁴ Srv. např. Tabellini, Guido, 2003. Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective. *CEifo Economic Studies*, r. 49, č. 1, s. 75-102.

¹⁵ Komise reagovala na tuto výzvu zprávou, ve které zaujala k evropské dani pozitivní stanovisko. Srv. European Commission, 2004. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. *COM(2004)505*, především s. 48-60.

¹⁶ Viz Crooks, Ed, 2001. Direct EU tax plan to face UK flak. *Financial Times*, 10. července 2001, s. 6.

¹⁷ Za všechny viz návrh ústavy připravený José Borellem, Diegem Garridou, a Carlosem Carnerou, CONV 329/02, o dani na s. 26.

¹⁸ Závěrečná zpráva Kruhu viz CONV 730/03.

¹⁹ Srv. např. Retmann, Andrew, 2006. Austria floats EU tax plan as MEPs reject budget. *EU Observer*, 18. ledna 2006.

²⁰ *Europoslanci chtějí zdanit e-maily a SMS*. Dostupné na http://eu.ihned.cz/1-10086660-18542510-H00000_d-97 (navštíveno 28. května 2006).

²¹ Viz čl. I-54 odst. 3.

²² Citováno v Breton, Nicolas-Jean, 2005. European Tax. IN: Maxime Lefbvre (ed), *What Kind of European Budget for 2013?* Paris: Ifri, s. 126.

²³ Indikací klasického postoje veřejnosti vůči daním může být nedávný výzkum veřejného mínění, kde se 75% obyvatel vyslovilo proti zvýšení DPH schváleného vládou. Viz Angus Reid, 2006. Germans Oppose Value Added Tax Hike. Dostupné na <http://www.angus-reid.com/polls/index.cfm/fuseaction/viewItem/itemID/11710> (navštíveno 31. května 2006). Z neformálního hodnocení internetových diskuzí ohledně zmiňovaného nedávného

návrhu na evropskou daň ze SMS a emailů vyplývá nejen téměř 100% odsouzení takové daně, ale i přesun k nenávisti k EU jako projektu.

²⁴ Menéndez, Agustín, 2000. Another View of the Democratic Deficit: No Taxation without Representation. IN: Christian Joerges, *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* Florence: European University Institute, s. 128-38.