

Vydává federální ministerstvo financí ČSFR
ve spolupráci se Státní bankou českosloven-
skou ve vydavatelství *Economia*, a.s. Praha

© federální ministerstvo financí ČSFR

Adresa redakce: Vinohradská 49, 120 74,
Praha 2

Telefon: 2110, l. 360, 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Federal Ministry of Finance of
CSFR in Cooperation with Czechoslovak
State Bank in Publishing House *Economia*,
Prague

© Federal Ministry of Finance of CSFR

Editor's Office: Vinohradská 49, 120 74
Prague 2, CSFR

Chief Editor: Ivan Kočárník

OBSAH

Ivan KOČÁRNÍK: Státní rozpočty na rok 1991 1

Jiří JONÁŠ: Hospodářská politika: alternativy
a meze.....5

Pavel ŠTĚPÁNEK: Jaké daně do tržní
ekonomiky?.....12

Jaromír CÍSAŘ: O vlastnictví měst a obcí17

Dagmar HANZLOVÁ: Finanční a odpisová
politika a proces transformace čs. ekonomiky .25

Finance a úvěr v zahraničí

Josef MERVART: Systém daní v SRN, jejich
výnosy a způsoby rozdělení do různých
rozpočtů35

Informace

Věra KAMENÍČKOVÁ: Seminář o makroeko-
nomické politice.....45

Aleš BULÍŘ – Jiří JONÁŠ: Informace k publikaci
překladu knihy F.S. Mishkina.....47

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz,
bankovníctví a finančních trhů** (1. část): s. 1-24

CONTENTS

Ivan KOČÁRNÍK: The State Budgets for 1991 1

Jiří JONÁŠ: The Economic Policy: Alternatives
and Limits 5

Pavel ŠTĚPÁNEK: What Taxes in the Market
Economy?..... 12

Jaromír CÍSAŘ: The Problems of Property of
Municipalities..... 17

Dagmar HANZLOVÁ: The Financial and Amort-
ization Policy and the Process of the
Czechoslovak Economy Transformation..... 25

Finance and Credit Abroad

Josef MERVART: The Tax System in West Ger-
many, Its Yields and Modalities of Distribution to
Various Budgets 35

Information

Věra KAMENÍČKOVÁ: The Course on Macroeco-
nomic Policy 45

Aleš BULÍŘ – Jiří JONÁŠ: Information on the
Translation of the Book by F.S. Mishkin..... 47

In the centre of the journal:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of
Money, Banking and Financial Markets**
(Part I): pp. 1-24

Redakční rada: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř,
DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klopal,
ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc.,
prom. mat. Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Ivan Svítek, ing. Stanislav Šourek, prof. ing. Miroslav
Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský,
CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

Jaké daně do tržní ekonomiky?

Pavel ŠTĚPÁNEK*

Dosavadní československá daňová soustava se jako celek dostala do rozporu se zaměřením reformního procesu a s rozvojem tržního mechanismu, a proto je třeba ji zásadně reformovat. Tento příspěvek ve své první části diskutuje některé argumenty, které stály u zrodu koncepce daňové reformy, a dále naznačuje některé otevřené otázky tohoto reformního procesu.

Proč potřebujeme daňovou reformu?

Čs. daňový systém byl po dlouhá desetiletí budován a rozvíjen jako součást administrativního modelu řízení. Jeho konstrukce a struktura byly do tohoto modelu integrovány. Z hlediska funkcí, které daně plní v tržním hospodářství, jsou nejvýznamnější následující defekty dosavadního daňového systému:

1. *Struktura a konstrukce daní byly determinovány politikou cen.* Platí to zejména pro daň z obrátu, která plnila funkci jakéhosi polštáře mezi velkoobchodními a maloobchodními cenami. Tato její vlastnost byla dokonce teorií prezentována jako určitá přednost daní v administrativním modelu řízení, ačkoliv je zřejmé, že se tím fakticky vytrácela signální funkce ceny.

2. *Struktura a konstrukce daní byly dále determinovány prioritou věcných a na ně navazujících finančních bilancí plánu.* Celá filozofie plánovacích postupů je dobře známá; v jejím rámci sloužily daně k odčerpávání takzvané volných zdrojů podniků. Proto byla průvodním znakem daňového systému extrémní individualizace vazeb mezi podniky a státním rozpočtem.

3. Daním byly přisuzovány funkce, které jim obecně nepříslušely. Zejména byly zneužívány k zásahům do struktury nákladů podniků, jejich prostřednictvím byly uměle ovlivňovány a utvářeny relace mezi oceněním jednotlivých výrobních faktorů. Ve vztahu k obyvatelstvu měly daně plnit některé sociální úlohy. Snaha o přílišnou sofistikaci daňového systému však vedla spíše k jeho deformacím, k prohlubování jeho složitosti a netransparentnosti.

4. *Daňový systém byl manipulován k plnění některých politických úkolů*, například k potlačování soukromé hospodářské iniciativy, k prosazování nivelizačních hledisek do odměňování, k odrazování od získávání příjmů z jiného než hlavního zaměstnání apod.

*Ing. Pavel Štěpánek, CSc., pracovník odboru finanční politiky a analýz FMF Praha
Příspěvek redakce obdržela koncem listopadu 1990.

5. *Daňový systém se vyvíjel velmi nevyváženě.* Některé jeho elementy byly relativně pružné, jiné zůstávaly po dlouhá léta neměnné. Příkladem prvního je vývoj zdanění podniků, příkladem druhého zdanění obyvatelstva. Zatímco v důsledku převládajících konceptů vlastnictví nebylo problémem podle potřeb státního rozpočtu průběžně manipulovat daňový výnos z podnikové sféry, u obyvatelstva převládaly obavy z možných sociálních a politických důsledků reformy.

6. *Daňový výnos mohl být regulován i jinými než čistě daňovými nástroji* (jako jsou úprava sazeb, struktury daní, daňové slevy, výjimky apod.). Šlo zejména o zásahy do daňového základu (jednak prostřednictvím politiky cen, jednak bilancováním zdrojů a potřeb). Klasickým příkladem je násilné vtačování úvěrů do finančního hospodaření podniků (zvláště zřejmé svého času u investic) a násilné uvolňování vlastních zdrojů podniků a jejich transfer do státního rozpočtu (např. formou dodatkového zdanění zisku). Některé rysy takové "úpravy" daňového základu má i opatření k odbourání záporné daně z obrátu u potravin provedené v červenci loňského roku, kdy z celkové výše záporné daně z obrátu na tyto potřeby bylo odbouráno 27 mld. Kčs zvýšením maloobchodních cen a zbývající část úpravou (snížením) velkoobchodních (ná-
kupních) cen.

7. *Dosavadní čs. daňový systém byl velmi roztržštěn.* To bylo způsobeno tím, že sledoval příliš mnoho cílů a plnil mnoho funkcí současně. Jednotlivé funkce a cíle byly přitom často kontradiktorní.

8. *Výrazným rysem daňového systému byla rozsáhlá eroze daňových základů,* zejména formou četných výjimek, slev, osvobození od daní, diferenciací sazeb pro jednotlivé skupiny poplatníků, vlastnické sektory apod. V důsledku toho byl výrazně snížen reálný daňový výnos. Příznačné je, že fakticky neexistovala ani řádná evidence všech poskytovaných úlev, a tudíž nebylo možné ani propočíst, o jaké prostředky byl danými způsoby státní rozpočet celkově ochuzován.

9. *Daňový systém byl budován mimo kontext některých významných komponent, nástrojů a institucí* hospodářské a finanční politiky a byl fakticky zcela v závěsu fiskálních potřeb a zejména výdajové stránky rozpočtového hospodaření státu.

10. *Daňový systém nereagoval ani na změny ekonomické struktury, ani na změny struktury plátců.* Jeho filozofie stojí na principu rozsáhlých redistribucí v ekonomice, primárně je určen k zabezpečení dostatečných příjmů, jeho ekonomické účinky stojí v pozadí.

11. *Výraznou slabinou čs. daňového systému bylo, že byl budován bez ohledu na zapojení Československa do mezinárodní dělby práce.* Tato izolace se projevovala jak v daňové struktuře, tak i v celkové výši daňového tlaku na ekonomiku.

Jakou reformu potřebujeme?

Úkolů, které by reforma čs. daní měla vyřešit, je dlouhá řada a je zjevné, že ne všechny nedostatky se podaří odstranit naráz. Kromě celkové defektnosti našeho daňového systému je to způsobeno i tím, že nedovedeme přesně odhadnout vnější ani vnitřní souvislosti našeho budoucího ekonomického vývoje, ocenit účinky tržního mechanismu, zejména v situaci, kdy budou stále ještě přetrvávat a jen pomalu

odumírat elementy a instituce starého administrativního mechanismu řízení. Značná nejistota panuje, pokud jde o vývoj jak v roce 1991, tak i v celém období do roku 1993 a po něm. Nevíme přesně, jaká bude míra inflace, jaké účinky bude mít liberalizace cen, zahraničního obchodu a vnitřní konvertibilita koruny, jaké efekty přinese proces privatizace. Už v roce 1991 se vyhrótlí tlaky na schodek rozpočtového hospodaření. Fiskální politika nemůže než sledovat prioritu globální restrikce poptávky v ekonomice a upevňování makroekonomické rovnováhy. Vzhledem k ekonomické reformě se oproti minulosti výrazně omezuje manévrovací prostor na straně rozpočtových příjmů. Bez vlivu nezůstane ani atomizace rozpočtové soustavy a výrazné posílení rozpočtové nezávislosti jejích jednotlivých článků.

Jsme ve fázi pouze hrubých představ o podobě a struktuře budoucího daňového systému. Zatímco ve vyspělých tržních ekonomikách si mohou dovolit jemně dolaďovat daňový mechanismus, účelově diferencovat jeho strukturu a zacílení v souladu s těmi kterými preferencemi hospodářské politiky, jsme my v situaci zcela protichůdné: jednou ze základních motivací daňové reformy je maximální paušalizace, unifikace daňové struktury i jednotlivých daní a zabezpečení kompatibility daňového systému s tržním mechanismem. V takové situaci nemohli tvůrci daňové reformy postupovat jinak než se intuitivně dočasně vzdát některých cílů a funkcí daním imanentních. Např. z hlediska klasického dilematu daňové teorie a praxe, tj. vztahu mezi spravedlností a neutralitou daní, dochází zjevně v této fázi reorganizace daňového systému víceméně k obětování hlediska spravedlnosti (vyjádřeného formulí, že "podobné subjekty jsou zdaňovány podobně", přičemž podobností zde nemáme na mysli snad právní formu nebo vlastnické zázemí podniku, ale jeho důchodovou situaci) ve prospěch hlediska neutrality (vyjádřeného požadavkem, aby daně nezpůsobovaly distorze ekonomického výběru), kterého lze dosáhnout jen maximálním sjednocením sazeb.

V obecné poloze stály u zrodu koncepce daňové reformy dvě základní představy:

- že je třeba co nejvíce zjednodušit celý systém daní,
- že je třeba jej co nejvíce sladit s tržním mechanismem.

Celá daňová reforma se rozpadá do několika kroků, což není v případě tak rozsáhlých změn nic neobvyklého. V diskusích o daňové reformě bývá často uváděno datum 1. ledna 1993 včetně přechodu na systém daně z přidané hodnoty jako jakási magická hranice, po níž bude "všechno jinak". Osobně bych však nepodceňoval ani období nadcházejících dvou let, kdy lze mnohé z daňové reformy stihnout - a nemusí jít přitom pouze o méně významné změny.

Daň z přidané hodnoty není nic jiného než jedna z možných variant řešení; její přijetí je významné v tom smyslu, že znamená výrazný zásah do celé struktury daňového systému, že rozhodně nejde pouze o nahrazení jednoho typu spotřebního zdanění jiným. Přijmout daň z přidané hodnoty znamená zjevně provést i určitý zásah do struktury přímých daní (daní důchodového typu). Jinak samotná daň z přidané hodnoty je nástrojem velmi kontroverzním a argumenty v její prospěch či neprospěch jsou téměř v rovnováze. Faktem však je, že tato daň "táhne vítězně světem" (mnozí autoři ji dokonce označují za fenomén druhé poloviny dvacátého století) a že tento fakt může mít (a bude mít) klíčový význam zejména pro integrující se hospodářské systémy a země do nich přistupující.

Jaké atributy, výhody a nedostatky vlastně daň z přidané hodnoty má?

Je to daň neutrální, protože nedeformuje ekonomický výběr, zde reprezentovaný

volbou spotřebitele. Je to daň, která sama ze své podstaty neumožňuje tolik distorzí jako například přímé zdanění důchodového typu, a to přesto, že v "ideální" podobě daň z přidané hodnoty neexistuje prakticky v žádné zemi (ideální je v tomto případě univerzální daň s jedinou sazbou).

Daň z přidané hodnoty zdaňuje stejně současnou i budoucí spotřebu a v tomto směru neovlivňuje volbu ekonomických subjektů mezi okamžitou spotřebou nebo jejím odložením a vytvářením úspor. Je tedy neutrální k relaci spotřeba - úspory. Podobně v zásadě nemá vliv ani na relaci mezi úsporami a investicemi. Pokud jde o samotné investice, hypoteticky lze předpokládat dvojitý efekt daně z přidané hodnoty: na jedné straně je zdaněním spotřeby nepřímo ovlivněna (snížena, diferencována) ziskovost investic, což je impuls proti nim, na straně druhé však lze koncipovat sazby daně tak, aby vzrostl celkový výnos daní, snížil se v důsledku toho fiskální deficit a následně veřejný dluh, což dále znamená prostor pro snížení úrokových sazeb (pokles agregátní poptávky po úvěrech), a tedy nepřímou podporu investiční aktivity. Je jasné, že tyto úvahy mohou mít plnou platnost jen v plnokrevné, fungující tržní ekonomice. V případě, jako je náš - tedy v podmínkách nerovnováhy a deficitu -, sehrají při rozhodování o dani z přidané hodnoty úlohu nezbytně jiné motivy.

Jde například o to, že daň z přidané hodnoty je velmi spolehlivým a výnosným (revenue generating) fiskálním nástrojem. Je to dáno velkou šíří daňového základu a již zmíněnou vysokou efektivností této daně. Svou úlohu při úvahách o dani z přidané hodnoty jistě sehraje i fakt, že tato daň je prakticky využívána jako prostředek k "vylepšení" devizového kursu (tedy jako nástroj obchodní a platební bilance).

Na druhou stranu existuje proti dani z přidané hodnoty řada námitek. V první řadě bývá pravidelně uváděn její údajný vliv na růst inflace. Praktické zkušenosti některých zemí skutečně naznačují určitý dílčí cenový růst, alespoň jednorázový k okamžiku zavedení daně. Vysvětlení tohoto jevu však leží spíše v rovině psychologické, protože pro účinek daně z přidané hodnoty na růst cen neexistují ekonomické důvody (s výjimkou situace, kdy byla zavedena s cílem zvýšit příjmy státního rozpočtu oproti systému bez daně). Přečasným znakem zavedení daně z přidané hodnoty je určitá míra nejistoty, zejména u obchodníků a drobných podnikatelů s úzkým výrobním sortimentem, o možném vlivu této daně na jejich hospodaření. Tato nejistota vyplývá z toho, že přechod na daň z přidané hodnoty bývá zpravidla spojen se zásahy do celé struktury daní (zpravidla dochází ke snížení přímých, důchodových daní); tato změna však nemusí být pro všechny totožná (rozdílné zacílení daně z přidané hodnoty, existence různých sazeb apod.). Přirozenou reakcí v takové situaci je snaha tuto zdánlivou nejistotu kompenzovat vyšší cenou při prodeji.

Jako další negativní důsledek daně z přidané hodnoty bývá uváděn vliv, že mění cenové relace a může tudíž znamenat zásah do struktury nabídky a poptávky.

Problémem daně z přidané hodnoty je její necitlivost na důchodovou situaci spotřebitele. Ti, kteří mají nízké důchody, jsou zasaženi více než ti, kteří mají důchody vysoké. Jde tedy o daň regresivní. Tato regresivita je také jednou z hlavních příčin existence diferencovaných sazeb, používání sazby nulové apod. Na regresivní podstatě daně se však její dodatečnou diferenciací nic nemění. Proto je nesmírně důležité připravovat daň z přidané hodnoty ve velmi těsné spojitosti se zdaněním přímým a vytvářet tak konzistentní daňovou strukturu.

Zcela evidentní není ani již zmíněná výnosnost daně. Bohatý příjmový kanál,

jakým tato daň bezesporu je, je sám o sobě generátorem růstu veřejného sektoru a může jít tedy proti intencím rozvoje tržního hospodářství s rostoucím soukromým sektorem, přičemž o takové hospodářství právě usilujeme. Z tohoto hlediska je kritika daně z přidané hodnoty v posledním období velmi intenzivní.

Konečně nelze pominout ani fakt administrativní náročnosti daně z přidané hodnoty, zejména v porovnání například s naší současnou daní z obrátu.

Argumenty pro a proti dani z přidané hodnoty jsou tedy vyrovnané. V naší dané situaci zjevně zvládla potřeba připodobnit náš daňový systém těm zemím, s nimiž chceme do budoucna těsněji spolupracovat, tedy zemím ES, a skutečnost, že daň z přidané hodnoty výrazněji nedeformuje parametrickost tržního prostředí. Je však třeba mít na zřeteli, že jejím zavedením bude řada problémů daňového systému vyřešena, jiné se však objeví.

* * *

Příprava čs. daňové reformy, zejména té její části, která proběhne k 1. lednu 1993, je zatím v zárodku. Mnoho otázek musí být ještě zodpovězeno. Jde zejména o to, jaké účinky bude mít daňový systém na ekonomický rozvoj v přechodné periodě s teprve se konstituujícím trhem, jaké budou sociální implikace daňové reformy apod. Tyto otázky by měly být uspokojivě diskutovány ještě dříve, než bude soustava nových daní zavedena v plném rozsahu.

SUMMARY

What Taxes in the Market Economy?

Viewed in its entirety, the current Czechoslovakian tax system is in conflict with the philosophy of the reform process and with the development of the market mechanism and is clearly in need of a thorough-going reform. The first part of the article indicates some of the important effects of the old tax system and traces its implications in the context of the administrative economic system. The second part outlines some of the goals and problems of the tax reform currently in progress, especially the VAT issue. In connection with this, the note presents some of the generally adopted notions of the VAT system and shows, that the VAT has besides advantages also some important problems. The decision to adopt the VAT is therefore before all a question of setting priorities.