

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelsví Economia, a. s., Praha

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

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

© Federal Ministry of Finance

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

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Václav KUPKA: Transformace české ekonomiky 305

Oldřich ZAHŘÁDKA: Problematika státních záruk za bankovní úvěry a půjček ze státních rozpočtů organizací (2. část) 316

Pavel DVOŘÁK: Kontinuální daňová reforma a prioritní cíle 322

Milena HOŘICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Makroekonomické dopady zavedení daně z přidané hodnoty 327

Pavel ŠTĚPÁNEK: Vybrané otázky fiskálního federalismu v kontextu čs. daňové reformy 331

Yolanda KODRZYCKI-HENDERSON: Metodologie odhadu příjmů daňové reformy ČSFR 334

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování — 23. část) ss. S-(Č→A)661 — R-684

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 1/91 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s College, sekci vyd. HarperCollins Publishers.

CONTENTS

Václav KUPKA: Transformation of the Czech Economy 305

Oldřich ZAHŘÁDKA: Relevant Questions of State Guarantees for Bank Credits and Loans from State Budgets Provided to Firms (2nd Part) 316

Pavel DVOŘÁK: Continuous Tax Reform and the Goals Priority 322

Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Macroeconomic Impacts of Value Added Tax Enforcement 327

Pavel ŠTĚPÁNEK: Selected Issues of Fiscal Federalism in the Context of the Czechoslovak Tax Reform 331

Yolanda KODRZYCKI-HENDERSON: Methodologies for Estimating Revenue from Reform in Czechoslovakia 334

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued — Part XXIII) pp. S-(Č→A)661 — R-684

You can find all bibliographical data including particulars on copyright in part I of this series in No. 1/91 of this journal.

Published by arrangement with College, a division of HarperCollins Publishers.

Redakční rada: ing. Aleš Bulíř, CSc., ing. Belo Bosák, CSc., ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klupal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulháněk, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříska, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

Vybrané otázky fiskálního federalismu v kontextu čs. daňové reformy

Pavel ŠTĚPÁNEK*

Struktura fiskálního federalismu v ČSFR se opírá o platný ústavní rámec, který definuje v nejobecnější poloze rozdělení kompetencí mezi federální a republikové vlády. Ústavní zákon rovněž definuje dělbu kompetencí na úseku daňové legislativy a správy daní. Tento ústavní rámec je tedy základem, kromě toho však na něj navazují další legislativní úpravy (např. tzv. rozpočtová pravidla). Diskuse k otázkám struktury rozpočtového systému, k dělbě kompetencí ve fiskální a daňové politice je dále zarámována určitými dalšími požadavky a podmínkami, které je nutné z širších politických hledisek respektovat. Tak například se zdá, že alespoň republikové vlády se shodly na požadavku, že úloha federální vlády by měla být minimalizována, což by se mělo zrcadlit rovněž v postavení federálního rozpočtu. Tento požadavek v současné době naráží na rozdílné naplňování představy o minimální roli federální vlády konkrétními definicemi.

Výsledkem kompetenčních diskusí je rovněž vybudování struktury fiskálního federalismu bez přímých transferů mezi federálním a republikovými rozpočty, což bylo zakotveno i do rozpočtových pravidel.

Je zde rovněž velmi silný požadavek, aby republiky měly určitou možnost zasahovat do federálních daní (například poskytováním úlev), přičemž tato možnost jim má umožnit aktivně zasahovat do ekonomiky podniků, tedy lépe dávkovat účinky daní.

Není smyslem tohoto příspěvku tyto přístupy komentovat či analyzovat, cílem je jen na ně upozornit, protože mají pro pochopení problematiky fiskálního federalismu v ČSFR značný význam.

Z hlediska daňové legislativy a daňové politiky je současná dělba kompetencí následující:

Federální zákon upravuje strukturu daňového systému, rovněž daň z obrátu (od ledna 1993 daň z přidané hodnoty) a spotřební daně a konečně federální jsou i daně z příjmů fyzických a právnických osob. Ostatní významné daně přísluší republikám. Republiková je i správa daní. Clo a celní politika jsou v kompetenci federace, stejně jako celní správa.

* Ing. Pavel Štěpánek, CSc., ředitel odboru finanční politiky a analýz federálního ministerstva financí

Příspěvek byl podkladem pro koreferát na semináři o čs. daňové reformě konaném ve dnech 14. – 15. března 1992 v Praze; redakce jej obdržela 18. 3. 1992.

V současném systému mají republiky možnost poskytovat daňové úlevy především z daní z příjmů placených fyzickými a právnickými osobami (důchodová daň a odvody ze zisku, daň zemědělská), ale v zásadě nemají možnost zasahovat do sazeb. Podle návrhů nového daňového systému by se tato možnost měla výrazně rozšířit právě na otázky sazeb, zcela jistě u daně z příjmů právnických osob, ale možná také u spotřebních daní. Je paradoxní, že pokud jde zejména o zdanění korporací, hovoří zahraniční zkušenosti a doporučení jednoznačně ve prospěch celostátní jednotné sazby.

Rizikovým prvkem, který komplikuje zavedení celé daňové reformy, je otázka zdanění dovozů daní z přidané hodnoty. Přírozeným místem, kde by tato daň měla být vybírána, je celnice, tedy státní hranice. Zde ovšem jsou federální celní orgány, které nemají ústavní pravomoc vybírat daň z přidané hodnoty. Přesto by zde daň vybírána být měla, protože jak je jednou zboží propuštěno do vnitrostátního oběhu, je následný výběr daně z přidané hodnoty přinejmenším zpochybněn. Uvažovat o tom, že by se výběru daně ujaly republikové daňové orgány, není příliš rozumné, protože to je řešení velmi nákladné, neefektivní a navíc nepohotové (tito daňoví úředníci prostě nejsou k dispozici, museli by se vyškolit). Zdá se tedy, že ideální řešení vede přes dílčí novelizaci ústavního rozdělení kompetencí. Toto řešení je ideální ekonomicky, může se však ukázat jako sporné politicky. Domnívám se, že i v případě, že by návrh na novelu rozdělení kompetencí neprošel, nebylo by ještě vše definitivně zpochybněno. Určitým náhradním řešením, byť z důvodu nákladnosti a možných daňových uniků pouze z oboru řešení druhých nejlepších (second best solution), by bylo pro dovozy obchodního charakteru snížení nezdanitelného obrátu pro registraci plátců daně z přidané hodnoty (např. ke hranici 1 mil. Kčs). Stále ještě by zde byly v případě ČSFR tradičně poměrně významné individuální dovozy: zde by bylo možné spatřovat řešení v určité kooperaci celních a daňových orgánů.

Další otevřená otázka fiskálního federalismu v ČSFR je nyní spojena se vznikem fondů státního pojištění, tj. fondu sociálního pojištění, fondu zdravotního pojištění a fondu zaměstnanosti. Jedna z variant připouští vznik těchto fondů na republikové úrovni. Pokud tomu tak bude, bude zde vážné nebezpečí vyplývající z asymetrické situace obou republik: o něco lepší hospodářská situace v České republice by dávala zdánlivě více šanci k vyváženému hospodaření zde působících fondů, na druhou stranu zde však bude oproti Slovenské republice výrazným handicapem demografická struktura populace a její stárnutí, které bude zvyšovat potřebu mezigeneračních transferů, zvláště v situaci, kdy fondy budou hospodařit na běžné bázi, bez kapitálu a bez rezerv (pay as you go). Tak se snadno může stát, že finanční situace fondů v jedné či druhé republice se začne při jednotné úpravě sazeb příspěvků zhoršovat oproti republice druhé. V tomto případě má další vývoj několik možných scénářů: vznik deficitu v některém z fondů a následná otázka způsobu jeho pokrytí, v jiné variantě snaha zvýšit na území dané republiky sazby příspěvků, v další variantě diferenciací požitků financovaných výdaji fondů (pokud to nebude v rozporu se státem garantovaným minimem). Ve většině těchto variant by vývoj nepochybně směřoval k rozptylu sazeb příspěvků do fondů nebo přímo sazeb ostatních daní, tedy k dalšímu vzájemnému vzdálení obou fiskálních systémů.

Kritickou oblastí diskuse o otázkách fiskálního federalismu je rozpočtové určení, tj. dělba příjmů mezi jednotlivé rozpočty. Princip dělení některých příjmů je v mnoha fiskálních systémech zcela běžný; v našem případě — kdy jsou prakticky vyloučeny přímé transfery mezi federálním rozpočtem a rozpočty republikovými — je dokonce nevyhnutelný. Každoročně je otevírána diskuse nejen o procentech příjmů přisuzovaných jednotlivým rozpočtům, ale rovněž o samotných druzích daňových příjmů, ze kterých jsou propočítávány. Výsledná dohoda je

pak promítnuta do zákona při projednávání návrhů státních rozpočtů v parlamentě.

Základní tendenci v ČSFR již po několik let je postupný proces přizpůsobování relací výdajů státních rozpočtů a počtu obyvatel jednotlivých republik, které byly po dlouhou dobu výrazně nevyvážené.

Kritérium, které vztahuje výši výdajů k počtu obyvatel, je v tuto chvíli jediné, které určitým způsobem postihuje ex ante výdajovou stránku státních rozpočtů. Tento přístup je podle současné metodologie poněkud zdokonalen tím, že v úvaze o relacích výdajů je východiskem nejprve definice federálních výdajů. Ty se odvíjejí od:

- pojetí federace v užším slova smyslu (to je federální vláda, zahraniční věci, obrana apod.),

- principu tzv. občanské sounáležitosti, který garantuje v prostoru jednotného trhu jednotný přístup k určitému sociálnímu standardu,

- nezbytné regulace trhu, např. tzv. fondem tržní regulace,

- regionální politiky včetně akcí celostátního charakteru.

V dalším kroku jsou definovány vlastní a společné příjmy všech tří rozpočtů. V tomto ohledu se objevují argumenty, že každá z republik by měla rozdělovat ty zdroje, které na jejím území vzniknou (tzv. teritoriální princip). Doveden do důsledků by tento princip znamenal, že úroveň rozpočtových výdajů vztažená na obyvatele by se v obou republikách lišila v závislosti na ekonomické situaci. Tento přístup v sobě skrývá řadu sporných momentů jak ekonomické, tak technické povahy (do jaké míry se může lišit poskytování služeb veřejným sektorem v různých částech jednoho státu; do jaké míry se mohou lišit transferové platby v obou republikách, které jsou nástrojem zásahů do struktury agregátní poptávky; je vůbec technicky proveditelné teritoriální dělení příjmů a výdajů; jsme schopni rozhodnout nebo vůbec identifikovat sporné případy, kdy například firma má řadu poboček v obou republikách, kdy lidé dojíždějí za prací do druhé republiky apod.).

Fiskální federalismus není zdaleka výhradně otázkou vztahů mezi státním rozpočtem federace a rozpočty republik; je to rovněž otázka vztahů rozpočtů republik a rozpočtů územních orgánů, měst a obcí. Konečně v nejširším slova smyslu se fiskální federalismus dotýká i výdajové struktury rozpočtového hospodaření z hlediska dělby výdajů mezi jednotlivými články rozpočtového systému.

SUMMARY

Selected Issues of Fiscal Federalism in the Context of the Czechoslovak Tax Reform

The valid constitutional framework defining generally the division of responsibilities between the federal and republic governments is the base for the fiscal federalism structure of CSFR. The Constitution Act also defines the division of responsibilities in the tax legislation and tax policy fields. The issue of import taxation within the value added tax (the federal custom duties body versus the republic tax authorities) and the foundation of state security funds (the possibility of asymmetrical development of these funds at the republic level) showed to be risk factors in the context of preparing the new tax system. The tax assignment i.e. the division of the particular budget revenues represents a critical field of the fiscal federalism.