

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství *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.

OBSAH

Václav KUPKA: Transformace české ekonomiky	305
Oldřich ZAHŘÁDKA: Problematika státních záruk za bankovní úvěry a půjček ze státních rozpočtů organizacím (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.

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

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 (2 nd 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 Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

Continuous Tax Reform and the Goals Priority

The Czechoslovak tax reform is a part of broader changes of the economic system and it is realized therefore in the moving setting. The fundamental economic as well as tax reform goals have remained the same, the important thing is to change their priorities with regard to the setting dynamics which was already mentioned. It is necessary to see that the goals set for the Czechoslovak tax reform are not in many ways consistent and are not achievable at the same time. The evaluation of all tax problems in close relation with expenditure problems is a very important matter. The author considers the gain of needed tax revenue for elimination the massive increase of budget deficits as the basic goal of the present tax reform stage. In the given situation it seems to be more favourable to introduce the entire set of new taxes gradually rather than at once. The author doubts the administrative viability of the tax reform and he assumes the introduction of VAT to be postponed.

DT: 336.271.14(437)

Makroekonomické dopady zavedení daně z přidané hodnoty

Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ*

Alan A. Tait v úvodu své monografie „Daň z přidané hodnoty — mezinárodní praxe a problémy (IMF, 1988) přirovnává daň z přidané hodnoty k Matě Hari daňového světa, již jsou „[...] mnozí vábeni, mnozí podlehnou, někteří se před ní váhavě zastaví“. Navzdory tomu však je široce akceptována, i když její aplikace není ani jednoznačná, ani jednoduchá a v každém případě znamená radikální zásah nejen do daňového, ale do celého ekonomického systému.

Platí-li toto tvrzení o ekonomikách s tradicí tržního systému, je dopad zavedení VAT v ekonomikách na přechodu umocněn riziky a nejistotami vyplývajících z procesů transformace. V případě ČSFR se k tomu přidávají i další faktory. Daň z přidané hodnoty vstoupí v platnost v komplexu principiálních změn celého da-

* Ing. Milena Horčicová, CSc., Ing. Drahomíra Vašková, CSc., pracovnice odboru finanční politiky a analýz federálního ministerstva financí

Příspěvek byl podkladem pro koreferát přednesený na semináři o čs. daňové reformě pořádaném ve dnech 14.—15. března 1992 a redakce jej obdržela 18. 3. 1992.

ňového systému a zavedení státních fondů sociálního pojištění. Její načasování se kryje s obdobím hospodářské recese. Odhady možných dopadů zavedení VAT nemohou proto vycházet pouze ze zkušeností získaných ve světě tržních ekonomik, ale musejí anticipovat i nestandardní projevy jak v rovině makroekonomické, tak v rovině mikroekonomického chování. Identifikace těchto dopadů je mimořádně důležitá pro koncipování hospodářské politiky období implementace.

Tento příspěvek si neklade ambice postihnout plošně všechny očekávané problémy. Pokusíme se upozornit na ty, které jsme při současných znalostech schopny identifikovat. Z metodologického hlediska musíme rozlišit samotný fakt zavedení VAT za jinak stejných okolností a teprve ve druhém kroku sledovat i vyvolané reakce v chování jednotlivých subjektů. Vzhledem ke krátkosti příspěvku se zaměříme zejména na izolované posouzení samotného zavedení VAT.

Cenový dopad

Nahrazení jednorázové daně z obrátu VAT s vícestupňovou platbou bude spojeno:

- se zdaňováním spotřeby meziprojektu, a tím i zvýšením počtu plátců daně,
- s rozšířením daňového základu o základní potraviny, paliva, energii, výkony obchodu, služby, veškerý dovoz zboží (včetně individuálního),
- s rozšířením počtu poplatníků zejména u rozpočtových organizací, které dosud nakupovaly částečně bez daně, s vyvolanými dopady na rozpočty.

Na základě zohlednění těchto faktorů odhadujeme, že dojde (při zatím diskutovaných sazbách 5 % a 22 %, resp. 5 % a 25 %) k pohybu cenové hladiny měřenému indexem spotřebitelských cen o 6 % až 8 %. Výsledný pohyb cenové hladiny však bude výslednicí působení i dalších faktorů:

- současně se zavedením VAT dojde k zásadní změně systému financování sociálního pojištění, která se promítne diferencovaně v nákladech jak podnikatelského, tak veřejného sektoru;
- aplikace VAT včetně jejího vztahování i na dovozy a způsob její administrace se odrazí ve vyšší potřebě likvidity a nákladů na její získání;
- podnikatelská sféra zřejmě bude ve své cenové politice anticipovat výše uvedené faktory v tom smyslu, že si bude vytvářet větší prostor, než by odpovídalo případnému růstu cen vstupů.

Odhadujeme, že zmíněné faktory mohou vyvolat změny cen stejného řádu jako samotné zavedení VAT. Velikost těchto změn bude do značné míry závislá na tom, jak podnikový management odhadne poptávkové dopady své cenové politiky. Diskutované dopady zavedení VAT se tímto posouvají z roviny dopadu na agregátní cenovou hladinu do oblasti změny struktury relativních cen a jejich dopadu do struktury agregátní poptávky. Z tohoto hlediska představuje zavedení VAT jednorázový zásah do tržního prostředí, obdobně jako tomu bylo při liberalizaci cen. Můžeme proto očekávat, že vyvolá obdobně expektační chování podnikatelské sféry i domácností, jako tomu bylo před odstartováním procesu cenové liberalizace. V důsledku tohoto oživení poptávky není možné vyloučit ani určitý cenový růst již v závěru roku 1992.

Zvýšení potřeby peněžní masy

Přechod na daň z přidané hodnoty vede k růstu peněžní zásoby z následujících hlavních příčin:

— popsané dopady růstu cen konečné spotřeby — dopady ze zdanění dovozu, které budou mít stejnou povahu jako u konečné spotřeby, ale budou mít menší váhu (nízký podíl dovozu na spotřebě, jiná struktura);

— dopady z titulu zdanění vývozu a refundace daně, které budou dlouhodobě pro vývozce neutrální, ale v první fázi u nich vyvolají růst potřeby peněz;

— dopady z rozšíření zdanitelného základu na oblast meziprojektu a uvažovaného zavedení dvou sazeb daně z přidané hodnoty (to povede k tomu, že pro odvětví, která měla doposud nulovou sazbu daně z obrátu, bude platná základní sazba daně na vstupech a snížená sazba na výstupech: např. stavebnictví, polygrafický průmysl a další; po dobu uplatnění ochranné lhůty pro uplatnění nároku na refundaci se u těchto odvětví zvýší jejich potřeba peněžní likvidity), které mají dvojitou povahu:

a) dopady z přechodného období náběhu daně z přidané hodnoty — problémy časového rozlišení:

Ty podniky, které budou prodávat již v novém systému daně z přidané hodnoty, ale vyrábět budou ze zásob nakoupených v starém systému bez daně z obrátu, nebudou mít možnost odečíst zaplacenou daň z přidané hodnoty z předchozích stupňů zpracování. Zaplacená daň se jim vrátí v ceně prodeje. Může však dojít k časovému nesouladu mezi splátkou daně a prodejem (splátnost faktury není časově omezena). V mezidobí budou potřebovat více peněžních prostředků na zaplacení daně a udržení likvidity firmy;

b) dopady trvalého charakteru vyvolané nominálním zvýšením cenové hladiny v oblasti meziprojektu:

U podniků, které dosud kupovaly bez daně, které se nepředzásobily, a tedy od 1. ledna budou nakupovat s daní z přidané hodnoty, vznikne okamžitý a trvalý nárůst potřeby peněz ve výši zdanění jejich přidané hodnoty;

— dopady z titulu růstu objemu úroků (důsledek rozšíření masy peněz, jehož zdrojem bude úvěr), které budou podniky promítat do nákladů (vliv na ceny);

— dopady na růst cen, které budou dány psychologii výrobců (nejistota při přechodu na daň z přidané hodnoty, snaha se na přechodu na daň z přidané hodnoty „zahojit“), ale také pohybem relativních cen, které u postižených subjektů vyvolají snahu po řešení zhoršené pozice prostřednictvím cen;

— dopady daně zpomalením obrátky peněz — složitější technika inkasa daně z přidané hodnoty.

Poznámka: zvýšená potřeba peněz je jiná v podmínkách rozvinutého a jiná v podmínkách nerozvinutého platebního styku a směnečného oběhu. Kvantifikace potřebného přírůstku peněžní zásoby budou brát v úvahu, že obě tyto oblasti se budou rychle zdokonalovat, resp. rozvíjet. Přílišné zvýšení peněžní zásoby, tj. nesprávné odhadnutí jejího růstu, by mohlo být samo o sobě inflačním impulsem.

Fiskální dopady

Zavedení VAT ovlivní příjmovou i výdajovou stranu státních rozpočtů.

Samotný fakt zavedení VAT již z definice zvyšuje rozpočtové příjmy, ale v důsledku rozšíření poplatníků na rozpočtové a příspěvkové organizace i rozpočtové výdaje. Vedle těchto zvýšených přímých výdajů bude zavedení VAT zprostředkovaně přes pohyb spotřebitelských cen způsobovat tlaky na valorizace nárokových výdajů a i na rozšiřování okruhu příjemců těchto dávek. Domníváme

se, že stranou, která bude kritická pro úspěšnost zavedení VAT a celé daňové reformy, bude právě výdajová strana reflektující tyto vyvolané efekty.

Daňová reforma tak, jak je koncipována, by měla vést k výrazným změnám v příjmové struktuře rozpočtové soustavy, které se projeví ve změně proporcí výnosů přímých a nepřímých daní. VAT se stane hlavním příjmovým kanálem státních rozpočtů, na jehož stabilitě bude záviset i stabilita rozpočtových příjmů a náklady financování rozpočtů. Z tohoto hlediska je kritický zejména první rok po zavedení VAT, kdy se podle expertů MMF a Světové banky běžně dosahuje i pouhých 50–60 % potenciálního výnosu (tzv. J-efekt).

Očekávaný fiskální výnos VAT je determinován vymezením jednak daňové základny, jednak daňových sazeb. Určení počtu a výše sazeb VAT představuje jeden ze závažných problémů daňové reformy zejména z hlediska jejich sociálních souvislostí. I když by z hlediska čistoty řešení bylo optimální používat pouze jednu sazbu, výše zmíněné důvody vedly k rozhodnutí o zavedení i sazby snížené, která se bude vztahovat zejména na produkty, u nichž dosud byla sazba nulová. Pro volbu sice snížené, leč nenulové sazby mluví spíše důvody efektivity daňové administrace než její očekávaný fiskální výnos.

Volba výše základní daňové sazby VAT je jedním z klíčových momentů nejen zavedení VAT, ale i úspěšnosti celé daňové reformy. Do té míry, do níž se podaří zajistit fiskální výnos z nepřímých daní, resp. VAT (za jinak stejných okolností), do té míry lze snížit přímé zdanění s příslušným vyvolaným prorůstovým impulsem. Limitem je únosnost sociálních dopadů na obyvatelstvo a následné tlaky na výdajovou stránku státních rozpočtů. Tento konflikt je umocňován průběhem recese.

SUMMARY

Macroeconomic Impacts of Value Added Tax Enforcement

The enforcement represents not only a radical change for the tax system but for the economic system as a whole. In the case of ČSFR it is multiplied by the uncertainty and the risk of transformatory proceeding. This contribution pointed out the identifiable problems and deals with the price impact, with the increase of money supply and with the fiscal impact of VAT enforcement.