

Vydává Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR prostřednictvím A.L.L. production, s.r.o., Praha

© UK Praha, Fakulta sociálních věd

Published by Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences, in cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR, through the A.L.L. production, Ltd., Prague
© Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences

Časopis je dokumentován v Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) a v elektronické verzi indexu EconLit (<http://www.econlit.org/>).

The journal is monitored by the Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) and the electronic EconLit index (<http://www.econlit.org/>).

OBSAH

- Zpráva o inflaci – Inflační vývoj ve 2. čtvrtletí 2000 pohledem ČNB 514
- Jiří JAROŠ: Měnové kurzy a zahraniční obchod – příklad Japonska a USA 523
- Daniela ZEMANOVIČOVÁ: Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch ... 539
- Semináře ČSE**
- Martin ČIHÁK: Makroekonomie otevřené ekonomiky 550
- Ondřej SCHNEIDER: České veřejné rozpočty 555
- Martin ČIHÁK: Teorie chaosu a finanční trhy 559
- Informace**
- Kateřina ŠMÍDKOVÁ: Výroční konference Evropské ekonomické asociace v Bolzanu 562
- David TRYTKO: Teoretické a praktické aspekty veřejných financí 564
- Daňové judikáty**
- Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní 12–13/2000 567

CONTENTS

- The Czech National Bank's Inflation Report for Q2 2000 514
- Jiří JAROŠ: Exchange Rates and Foreign Trade – An Example Involving Japan and the USA 523
- Daniela ZEMANOVIČOVÁ: Economic Transition in the Slovak Republic 539
- CEA-Seminars**
- Martin ČIHÁK: Open Economy Macroeconomics: 1999 Nobel Prize 550
- Ondřej SCHNEIDER: Public Budgets in the CR – Searching the Root of Imbalance 555
- Martin ČIHÁK: Chaos Theory 559
- Information**
- Kateřina ŠMÍDKOVÁ: European Economic Association Congress 2000 562
- David TRYTKO: Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 564
- Tax Judicial Decisions**
- Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No. 12–13/2000 567

Toto číslo předáno do sazby: 25. 8. 2000

Souhlas k tisku: 3. 10. 2000

Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití části nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je zakázáno.

Redakce prosí autory, aby při předávání příspěvků uváděli celé své jméno, adresu domů i na pracoviště, telefonní, faxové a e-mailové spojení. K příspěvku je nezbytné přiložit anglické a české resumé (o rozsahu maximálně 150 slov). Příspěvek by neměl přesáhnout 25 normovaných rukopisných stran, a to včetně grafů a tabulek. Pro elektronickou podobu prosíme požijte program Word (až do verze 97).

Redakce předpokládá, že příspěvek nabízený k publikaci v tomto časopise je originální, tedy že dosud nebyl nabídnut a bez souhlasu redakce ani nebude nabídnut k publikaci jiné redakci nebo jinému vydavateli. Pokud tomu tak není, prosíme o písemné sdělení této skutečnosti.

České veřejné rozpočty

Informace z 19. semináře České společnosti ekonomické v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika“, konaného v dubnu 2000

Česká společnost ekonomická uspořádala koncem dubna 19. seminář v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika“, tentokrát se zaměřením na veřejné finance v České republice. Rečníky na semináři byli Martin Macháček z Ekonomické fakulty VŠB-TU v Ostravě, Ladislav Minčič z Ministerstva financí ČR, Ondřej Schneider z Fakulty sociálních věd UK Praha a Patria Finance, a.s., a Leoš Vítek z Fakulty managementu VŠE v Jindřichově Hradci.

Martin Macháček ve svém vystoupení shrnul pohled moderní ekonomické teorie na význam a účinnost fiskální politiky. Ukázal, že důsledky fiskální politiky nejsou jednoznačné a že jednotlivé ekonomické modely predikují její účinky různě. Platí například, že populární učebnice makroekonomie tvrdí, že důsledkem rozpočtových deficitů vyvolaných zvýšením objemu veřejné spotřeby (*ceteris paribus*) je vzestup reálné úrokové sazby a vytěsňování soukromých investic. Neoklasické ekonomické teorie však soudí, že v deterministickém modelu ekonomického růstu vede krátkodobý růst vládních výdajů sice skutečně k vzestupu úrokové sazby, ale perzistentní nárůsty těchto výdajů úrokovou sazbu nemění. Při zohlednění vlivu pohybů úrokové sazby na mezičasové rozhodování ekonomických subjektů pozitivní dopady fiskální expanze v krátkém období převyšují obdobné dopady v období dlouhém. Tvůrci modelů reálného hospodářského cyklu (RBC) ovšem namítají, že perzistentní růst objemu veřejné spotřeby může podněcovat akumulaci kapitálu, a tak celkový účinek fiskální expanze zvyšovat.

V dynamických stochastických modelech dokonale konkurenční ekonomiky je v delším časovém horizontu prostor pro realizaci efektu „crowding-in“. Hodnota multiplikátoru vládních výdajů proto může být číslo větší než jedna. Představitelé tzv. nového keynesiánství ale podotýkají, že neoklasické modely RBC jednak „nerealisticky“ předpokládají neschopnost jednotlivých výrobců ovlivnit tržní cenu své produkce, jednak spoléhají na vysokou hodnotu koeficientu mezičasové substituce. Z některých statických modelů nového keynesiánství s produkční funkcí charakterizovanou rostoucími výnosy z rozsahu vyplývají totožné závěry ohledně účinnosti fiskální politiky v různých časových horizontech jako z modelů RBC. V dynamických verzích zmíněných modelů je pak hodnota výdajového multiplikátoru vyšší v delším období i bez nutnosti předpokládat značnou míru mezičasové substituce. V řadě modelů nového keynesiánství je však fiskální politika neúčinná, nebo dokonce působí na reálnou ekonomiku negativně.

Vystoupení *Ondřeje Schneidera* „Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR“ vycházelo ze stejnojmenného článku autorů Schneider – Krejdl otištěného v březnovém čísle časopisu Finance a úvěr. Hlavním závěrem práce bylo poukázat na to, že oficiální výsledky veřejných rozpočtů podléhají vlivu hospodářského cyklu. Po očištění o tento vliv se ukazuje, že rozpočtová politika v ČR byla nejexpanzivnější v letech 1995–1996, tedy přesně v období, kdy se česká ekonomika „přehřívala“, a fiskální politika tak dokonce působila prakticky a urychlila následující přízpusobení ekonomiky.

Leoš Vítek se ve svém vystoupení věnoval nákladům daňových systémů. Upozornil, že diskuze o veřejných financích jsou často založeny na normativních hodnotových soudech a na obtížně empiricky doložitelných předpokladech a hypotézách. Mě-

ření nákladů spojených s existencí daňového systému je však jednou z těch částí daňové teorie a politiky, která umožňuje přistupovat k veřejným financím ekonomicky pozitivně a tvůrcům hospodářské, resp. daňové politiky snad i usnadňuje rozhodování.

Jednodušší je měření přímých administrativních nákladů; v podstatě se totiž berou v úvahu jen náklady spojené s přímým výběrem daní, aniž by se k příslušným daňovým příjmům dále přiřazovaly i jiné režijní správní náklady vlády, které souvisejí s výběrem daní. Stranou této kvantifikace tak zůstanou náklady spojené s aktivitami vládní administrativy, které přímo či nepřímo s existencí daní souvisejí. Přesvědčivou odpověď na otázku, jak relativně přesně kvantifikovat náklady spojené s výše uvedenými aktivitami všech úrovní vlád, zatím literatura nepodala. Příčinou jsou nedokonalé systémy vládního účetnictví, které neumožňují agregaci nákladů různorodých dílčích aktivit vlády, jež s veřejnými příjmy souvisejí. V situaci, kdy nelze získat vyšší administrativních nákladů přímo z vládních statistik, se nejčastěji používá metoda založená na expertním odhadu podílu jednotlivých druhů administrativních nákladů nebo celkových administrativních nákladů. Často se také využívá dotazníkových metod získávání dat nebo extrapolace dílčích, resp. celkových administrativních nákladů podle hodnot získaných v jedné či několika málo detailně prozkoumaných vládních agenturách.

Měření vyvolaných nákladů je komplikovanější než měření nákladů administrativních, protože vlády většinou výši těchto nákladů nesledují. Je dokonce pravděpodobné, že znát a publikovat údaje o vyvolaných nákladech v zájmu většiny vlád nebylo a není. Důvodem je častá snaha snížit administrativní náklady vlády tím, že je jejich část přesunuta na soukromý sektor. K měření vyvolaných nákladů se nejčastěji používá výdajová metoda měření, která spoléhá na dotazníkovou metodu. Tento postup se používá při hodnocení efektivity důchodových daní – zejména daně z příjmů obchodních společností a osobní důchodové daně.

Pro ekonomicky vyspělé země existuje poměrně velké množství empirických studií zaměřených na zjišťování daňové efektivity prostřednictvím administrativních a vyvolaných daňových nákladů. Pro americkou ekonomiku se uvádějí tyto náklady ve výši okolo 10 % celkových daňových příjmů. Odhady administrativních a vyvolaných nákladů pro daně z maloobchodních prodejí v USA kolísají v intervalu od 2–4 % výnosu této daně. Různé odhady pro daň z přidané hodnoty v členských zemích EU odhadují administrativní a vyvolané náklady na 5–6 % jejího výnosu.

Měření administrativních a vyvolaných daňových nákladů, které bylo rozvinuto zejména v osmdesátých letech, je důležité zejména kvůli hodnocení efektivity jednotlivých daní a celého daňového systému. Význam získaných údajů je však také v tom, že umožňují hodnotit dlouhodobý vývoj vládní daňové politiky a její vliv na zvyšování či snižování celkových nákladů firem souvisejících s existencí vlády. Proto je – zejména ve stále rostoucí globální konkurenci – důležité při konstrukci a úpravách daňového systému rozněvat pozornost nejenom vlivu na administrativní náklady, ale zejména dopadu na vyvolané náklady u jednotlivých daňových poplatníků, protože tyto náklady mají přímý vliv na jejich konkurenceschopnost. Např. ve Velké Británii se vlády úspěšně pokoušely zavést do legislativního procesu povinnost navrhovatelů jakýchkoli zákonů explicitně zhodnotit dopad zákona na náklady firem, tedy včetně vyvolaných nákladů.

Ladislav Minčíč se věnoval vnějším faktorům působícím na český daňový systém. Upozornil, že daně nelze vnímat jinak než v celém kontextu veřejných financí. Každá seriózní diskuze o daních musí začínat u výdajů, k jejichž krytí jsou daně používány.

Občas se vyskytují názory, že vhodným krokem v daňové politice může být – bez ohledu na vzhled výdajové strany rozpočtu – jednostranné snížení sazeb přímých daní. Nižší sazby prý nejenom nepovedou k nižšímu výnosu daní, ale s velkou pravděpodobností jej výhledově zvýší. Důvodem má být jak uvědomělejší přístup tuzemských daňových poplatníků a plátců daní k plnění odvodových povinností, tak zvýšení atraktivitu České republiky pro zahraniční investory. K těmto názorům je však třeba uvést, že pro první motiv neexistuje přesvědčivý empirický důkaz a druhý motiv zcela pomíjí mezinárodní daňové vztahy. V případě daní z příjmů nebo majetku

totiž dochází ke konkurenci jurisdikcí jednotlivých zemí (když např. příjem pramení z jiné země než té, v níž má daňový poplatník bydliště). Je třeba vidět, že jednostranné kroky zejména v oblasti přímých daní mohou sice vést k plošnému snížení daní tuzemských rezidentů, nemusejí však z daňového hlediska zvyšovat atraktivitu pro zahraniční investory. Výsledným efektem takového kroku může být pouhé přerozdělení celkově neměnné daňové povinnosti investora: o co méně zaplatí v tuzemsku, o to více odvede ve své domovské zemi. Právě fiskální výpadky jsou navíc důvodem k pozornosti vyspělých zemí věnované tzv. škodlivé daňové soutěži. Podobné daňové ráje jsou sice s neochotou trpěny dokonce i uvnitř členských zemí Evropské unie, bylo by však pošetilé s ohledem na zahraničněpolitické cíle ČR očekávat, že iniciativní zapojení ČR do tzv. škodlivé daňové soutěže zvýší naše šance na vstup do EU.

Určující charakteristikou daňové politiky pro nejbližší léta je harmonizace s právem Evropských společenství. Nejde jen o to, že vstupem do EU přijde ČR ve své podstatě o část státní suverenity i v daňové oblasti, ani o neprovokativní jednání v předvstupním období, tj. jednání, kdy ČR nebude přijímat taková opatření, která by byla v rozporu s platnými pravidly ES. Podstatné je, že ČR jako země ucházející se o členství musí pozitivně upravit své daňové předpisy tak, aby odpovídaly předpisům ES, resp. tak, aby byla ČR připravena na to, že vstupem do EU začnou v ČR přímo platit nařízení Evropských společenství.

Harmonizace s právem EU se týká především nepřímých daní, kde je nutné provést řadu změn; z nich k nejdůležitějším patří zúžení seznamu zboží a služeb se sníženou sazbou DPH, snížení prahu pro povinnou registraci k DPH a zvýšení sazeb spotřebních daní u cigaret a uhlovlíkových paliv a maziv na minimální výši stanovenou v EU. Tyto úpravy vesměs znamenají zvýšení daňového zatížení a budou mít citelné dopady na spotřebitele i plátce daní; proto je na místě jejich důsledná realizace, avšak postupná, bez razantních skoků. Z tohoto hlediska je pochopitelné, že ČR usiluje při jednáních s EU o možnost rozložení některých úprav do delšího časového období.

Neopomenutelným momentem při hodnocení „evropských“ prvků v daňové politice totiž nemůže být pouze adaptace či transpozice daňového práva ES. Zásadní je i plnění fiskálních maastrichtských kritérií; s ohledem na aktuální vývoj veřejných financí a vymezený časový horizont jde zejména o omezení schodku veřejných rozpočtů na maximálně 3 % HDP. Jinými slovy, harmonizaci s právem ES v daňové oblasti nelze vázat pouze na technické úpravy základů a sazeb jednotlivých daní bez zřetele na potřebu zdrojů nezbytných k financování existujících, resp. předpokládaných budoucích rozpočtových výdajů. A pokud jde o skladbu daňového břemene, představuje klíčový problém to, že harmonizace českých daňových předpisů s předpisy ES, ekologizace daňové soustavy a zvýšení váhy majetkových daní bude znamenat zachování současné tendence pomalejšího autonomního růstu daňových výnosů, než je růst HDP.

V následující *diskuzi* se řečníci shodli, že příčina současných potíží českých veřejných rozpočtů je na jejich na výdajové straně. Zároveň se však shodli, že význam jednoletých rozpočtových deficitů je přeceňován. V diskuzi o vlivu Evropské unie na české veřejné rozpočty se ukazovalo, že EU nás sice „přinutí“ k určitým změnám ve spotřebních daních a nedovolí nám excesivní selektivní snižování daní, zároveň však zůstane zachována daňová a fiskální suverenity České republiky. Řečníci také konstatovali, že v české ekonomické literatuře zatím neexistuje zevrubná analýza dopadu daňového břemene ani veřejných výdajů.

Ondřej SCHNEIDER*

* Ondřej Schneider – FSV UK, Praha; Patria Finance, a.s., Praha; předseda edičního kruhu čas. Finance a úvěr (e-mail: schneider@patria.cz)

LITERATURA

- AARON, H. – GALE, W. (1993): *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*. Brookings Institution Press, 1993.
- BARRO, R. J. (1981): Output Effects of Government Purchases. *Journal of Political Economy*, 1981, no. 6, pp. 1086–1125.
- HALL, R. E. (1980): Labor Supply and Aggregate Fluctuations. In: On the State of Macroeconomics. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1980, vol. 12.
- MACHÁČEK, M. (2000): Stabilizační funkce veřejných financí? Pohled nových keynesovců. *Acta Oeconomica Pragensia* (vědecký sborník VŠE v Praze) – v tisku.
- Patria Finance (1999): Rozpočtový výhled do roku 2005. *Makroekonomický přehled – květen 1999* (Praha).
- SLEMROD, J. – SORUM, N. (1984): The Compliance Cost of US Individual Income Tax System. *National Tax Journal*, 1984, vol. 4.
- STARZ, R. (1989): Monopolistic Competition as a Foundation for Keynesian Macroeconomic Models. *Quarterly Journal of Economics*, 1989, no. 4, pp. 737–752.
- VÍTEK, L. (2000): Řízení daňové politiky z hlediska přímých a vyvolaných daňových nákladů. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2000, č. 2.
- Ministerstvo financí ČR (2000): *Základní směry vývoje daňové oblasti v horizontu vstupu do Evropské unie*. <http://www.mfcr.cz/> [cit.: leden 2000].
- MINČIČ, L. (2000): Daně na rozcestí. *Finance a úvěr*, roč. 50, 2000, č. 3, ss. 130–146.
- SCHNEIDER, O. – KREJDL, A. (2000): Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR. *Finance a úvěr*, roč. 50, 2000, č. 3, ss. 160–174.

SUMMARY

JEL: E39

Keywords: public budgets – fiscal policy

Public Budgets in the Czech Republic – Searching the Root of Imbalance

Ondřej SCHNEIDER – Patria Finance, a.s.; Charles University, the Faculty of Social Sciences

The article sums up the Czech Economic Association's seminar „Public Budgets in the Czech Republic“ held in April 2000 in Prague. Various presenters outlined the basic theoretical underpinnings of fiscal policy analysis and sought to quantify the structural and cyclical part of Czech public budgets. Focus was paid to an often overlooked aspect of taxation in the Czech Republic—compliance costs and the European Union's influence on Czech taxation policy. It was agreed that the root of the Czech state's fiscal problem lays on the spending side of state budgets and that revenues are already stretched to the limit, with the possible exception of revenues from environmental taxes.