



Srpen 2023

ZBYTEČNÝ CHAOS S DPH

Martin Zeman

Shrnutí

Soubor opatření s deklarovaným cílem konsolidace veřejných financí je po prvním čtení. Často diskutovanou změnou je úprava sazeb DPH, přičemž tato úprava zvyšuje schodek státního rozpočtu. Dopad tohoto opatření je o to problematičtější, protože empirické studie konzistentně docházejí k závěru, že pokles DPH se v krátkém období v cenách téměř neprojeví. Vysvětlení tohoto fenoménu je několik, a to od koordinace firem, využití tržní síly až po tzv. náklady změny jídelníčku.

Zbytečný chaos s DPH

Je to jenom pár měsíců, co vláda Petra Fialy představila pravděpodobně největší reformu veřejných financí v rámci svého volebního období. Odprezentovaný balíček opatření novelizuje celkem 62 zákonů. Pětikoalice ho označuje jako "ozdravný balíček", zatímco opozice tomuto souboru novel dala jméno "balíček daňový". Bez ohledu na název jde o soubor změn v celkové hodnotě 150,7 mld. Kč na období roků 2024 a 2025. Z tohoto celkového objemu tvoří 72,3 mld. Kč nové příjmy, především zvyšování daní, což představuje 48 % celkové částky. Současně byla deklarovaná snaha snížit výdaje o 78,4 mld. Kč, a to především seškrtním dotací (54,4 mld. Kč). Nicméně úspory na dotacích zatím zůstávají pouze politickou deklarací, neboť konkrétní škrtky v jednotlivých oblastech zatím nebyly specifikovány. Soubor 62 novel zákonů leží převážně v oblasti daňové, případně pak rozpočtové, sociálního zabezpečení, dopravy a dalších.

Z opatření, která jsou v současné době přijímána, vyvolává pravděpodobně největší diskusi změna daně z přidané hodnoty. Pětikoalice argumentuje, že její cílem bylo snížení počtu sazeb DPH ze tří na dvě. Současná česká legislativa totiž rozlišuje základní sazbu (21 %), první sníženou sazbu (15 %) a druhou sníženou sazbu (10 %). Plán pětikoalice tento počet upravuje a zachovává základní sazbu ve výši 21 % a vytváří jednotnou sníženou sazbu ve výši 12 %. Současně návrh přesouvá vybrané zboží a služby ze sazby snížené do základní. Speciální položkou jsou knihy, které vláda navrhuje nezatěžovat daní z přidané hodnoty vůbec a chce na ně aplikovat nulovou sazbu. U alespoň části dotčeného zboží a služeb lze v důsledku toho očekávat změny cen pro konečné spotřebitele, jejichž součástí je i DPH. Deklarovanou motivací vlády je zjednodušení daňového systému.

Návrh vyvolává kontroverze především z toho důvodu, že samotný dopad tohoto opatření dle odhadů Ministerstva financí (2023a) na veřejné rozpočty není konsolidační, ale naopak zvyšuje schodek o 2,3 miliardy Kč (tzn. že dopad na veřejné rozpočty je kvantifikován dle MF ČR na 3,6 miliardy Kč, protože inkaso DPH je sdílené mezi státním rozpočtem, rozpočty krajů a obcí v poměru státní rozpočet 64,38 %, obce 25,84 % a kraje 9,78 %). Vůči tomuto kroku se staví i řada ekonomů, kteří vítají zbylá opatření předloženého balíčku.

Rostou ceny rychleji, než klesají?

Jak se změny DPH promítnou do konečných cen zboží a služeb? Skutečně se v celkovém objemu sníží díky úpravě DPH celkový objem vynakládaných prostředků na zboží a služby o 3,6 mld. Kč? Nemusí tomu být tak. Odborná literatura rozlišuje přízpůsobování cen změnám daní v krátkém a dlouhém období. Krátkodobé dopady nastávají prakticky okamžitě po zavedení změny do legislativy a projevují se v peněženkách domácností a v inkasu daní ve státním rozpočtu ihned. Dlouhodobé zohledňují přízpůsobování cen v horizontu delším než jeden rok, přičemž plný efekt se projeví často i v horizontu několika let. Při snížení daně dochází podle expertů k pomalejšímu poklesu spotřebitelských cen nežli při jejich růstu. Naopak při růstu daňové sazby bývá navýšení na novou rovnovážnou cenu často skokové a okamžité. (Peltzman, 2000; Carbonnier, 2005) Plné promítnutí však nastává až v dlouhém období. V případě některých druhů zboží a služeb na trzích, které nejsou dokonale konkurenční, byla potvrzena hypotéza, že cena pro spotřebitele rostla dokonce o vyšší částku, než samotná daň narostla. (Poterba, 1996; Besley, Rosen, 1999; Carbonnier, 2007)

Vysvětlení tohoto fenoménu je hned několik, podrobněji se problematikou zabývají například Toolsema a Jacobs (2007). Možná nejintuitivnějším vysvětlením je možná koordinace firem na nedokonalých trzích ohledně prodejní ceny. Samotná koordinace cen mezi obchodníky je sice v České republice zakázána, nemusí však být výsledkem konkrétní dohody mezi prodejci, může jít spíše o logické vyústění nastalé situace. Druhé vysvětlení je založeno na tržní síle jednotlivých prodejců

a asymetrii informací. Předpokládá se, že spotřebitelé nebudou hledat prodejce, kteří nabízejí nižší prodejní cenu o jednotky procentních bodů, když je kumulovaný rozdíl prodejních cen často pod rozlišovací schopností jednotlivců. To znamená, že obchodníci mohou snížení daně přenést do cen postupně a dočasně si tím zvýšit své ziskové marže. Toto vysvětlení je obzvláště relevantní na trzích, kde je poptávka relativně nepružná. Třetím vysvětlením jsou tzv. náklady jídelníčku, které vznikají firmám v důsledku změn cen jejich produktů (náklady na tvorbu nových cen, výrobu a distribuci nových ceníků, náklady na reklamu nových cen). Levy a kol. (1997) ve svém výzkumu dokazují, že pro jejich vzorek prodejen mohou tyto náklady na změnu jídelníčku představovat zásadní překážky pro úpravy cen. Autoři zjišťují, že přibližně 20 až 35 % cenových úprav založených na nákladech není realizováno, protože náklady na tuto úpravu jsou vyšší než přínosy změny cen.

Obdobné chování je tedy možné očekávat v případě změny sazeb také v České republice. Snížení daní se často skutečně nemusí přenést do prodejních cen.

Reálné dopady na české občany

Návrh vlády počítá s relativně masivními pohyby jednotlivých položek mezi sazbami DPH. Ze základní do snížené sazby DPH (tj. posun z 21 % na 12 %) se přesouvá výhradně příležitostná hromadná doprava osob. Naopak mohutnější byly pohyby ze sazby snížené do sazby základní (tj. posun z 10 % a 15 % na 21 %). Konkrétně se jedná o kadeřnické a holičské služby, služby autorů a umělců, sběr, přeprava a skládkování komunálního odpadu, opravy obuvi, kožených výrobků a kol, úklidové práce, palivové dřevo, noviny. Politicky významný je zejména přesun točeného piva ze snížené sazby do základní. Knihy tvoří zvláštní výjimku a budou osvobozeny od daně z přidané hodnoty (0 %).

U přesunu položek z původních 15 % na novou jednotnou 12% sazbu jsou významné přesuny potravin s údajným rozpočtovým dopadem kvantifikovaným ministerstva financí ve výši -12,9 mld. Kč, u stavebních prací -6,1 mld. Kč a u kategorie farmaceutických výrobků a zdravotnických prostředků - 3,9 mld. Kč. Naopak kladný dopad přesunu položek z původní 10% sazby na novou jednotnou 12% odhaduje resort u vstupenek do divadel, kin, sportovních akcí, posiloven apod. ve výši +0,6 mld. Kč, v případě tepla +0,6 mld. Kč, u vodného a stočného +0,7 mld. Kč, u pravidelné dopravy cestujících +0,7 mld. Kč, u ubytovacích služeb +1,4 mld. Kč a v případě stravovacích služeb (vyjma točeného piva) +2,0 mld. Kč MF ČR. 2023b.

Tabulka č. 1: Přesun hlavních položek zboží a služeb do 12 % sazby DPH (v mld. Kč)

Položky	Dopad na veřejné rozpočty
Potraviny	-12,9
Stavební práce	-6,1
Farmaceutické výrobky a zdravotnické prostředky	-3,9
Pohřební služby	-0,1
Dětské sedačky do automobilů	0,0
Časopisy	0,0
Bezlepkové výrobky	0,0
Léky a farmaceutické výrobky	0,2
Vstupenky do divadel, kin, sportovních akcí, ZOO, bazénů, posiloven, apod.	0,6
Teplo	0,6
Vodné a stočné	0,7
Pravidelná doprava cestujících	0,7
Ubytovací služby	1,4
Stravovací služby (vyjma točeného piva)	2,0

Zdroj: MF ČR, 2023b

Pokud by vývoj v České republice byl po přijetí balíčku analogický s dopady obdobných opatření v zahraničí, které zkoumaly výše uvedené empirické studie, tak by přesuny hlavních položek v rámci

snížené sazby v krátkém období vytvořily dodatečný příjem 6 mld. Kč. V krátkém období se totiž zvýšení DPH téměř plně promítne do vyšší ceny pro spotřebitele a také do inkasa veřejných rozpočtů (samozřejmě je pravdou a pro doplnění třeba také uvést, že proporcionalnost růstu sazeb a inkasa rozpočtů závisí od povahy statku, protože lidé v důsledku vyšších sazeb a následně i cen mohou omezovat spotřebu, upřednostňují levnější statky, více nakupují v zahraničí či více využívají daňových úniků).

Naopak pokles DPH se v krátkém období v cenách výrazně neprojeví a je tedy pravděpodobné, že nedojde k přesunu očekávaných téměř 23 mld. Kč do peněženek domácností (viz. tabulka č. 1). Dá se předpokládat, že minimálně v krátkém období dojde ke zvýšení marží obchodníků. Tento závěr je o to pravděpodobnější, že zásadní změnou je právě přesun DPH u potravin (-12,9 mld. Kč pro veřejné rozpočty), které váhově tvoří významnou část spotřebitelského koše, ale reálně jsou rozděleny do vysokého množství jednotlivých statků. Dopady změny DPH na cenu konkrétního jogurtu, housky nebo litru mléka jsou často pod rozlišovací schopností i té méně ekonomicky úspěšné části populace – motivace snižovat prodejní ceny u obchodníků bude tedy relativně malá. Lze očekávat relativně prohibitivní výši nákladů změny jídelníčku, prodejci budou také zcela logicky využívat svou tržní sílu a asymetrii informací a mohou předpokládat, že spotřebitelé nebudou hledat prodejce, kteří budou nabízet o pár halířů levnější pečivo. Rovněž je možné počítat se sice nekoordinovanou, ale o to masivnější společnou reakcí prodejců, kteří této situaci využijí k navýšení své obchodní marže. Pozitivní dopady poklesu sazeb DPH se zřejmě projeví v delším časovém období. I z tohoto důvodu se jeví plán pětikoalice změnit sazby DPH jako nerozumný, který může v krátkém období relativně překvapivě spotřebitelské ceny navýšit.

Závěrem nelze nezpomenout ekonomicky těžko vysvětlitelný experiment u tiskovin, a to konkrétně tři různé sazby DPH u novin, časopisů a knih. Zde vláda uplatňuje pravidlo periodicity, kdy u tiskovin vycházejících na denní bázi (respektive minimálně 4x do týdne) bude titul zařazen do základní sazby DPH a v případě, že je titul vydáván maximálně 3x týdně, bude zařazen do snížené sazby DPH jako časopis. Zatím ještě není zřejmé, jak se bude posuzovat periodicitu u titulů vydávaných čistě digitálně, které nemají pravidelné vydání. Navíc není jasné, proč právě knihy získaly zvláštní výjimku a budou osvobozeny od DPH. V realitě České republiky totiž kniha není luxusní a nedostupné zboží, a to mimo jiné i díky z veřejných zdrojů financovanému celorepublikovému systému dobře fungujících veřejných knihoven.

I tento příklad ukazuje, že diskuse ohledně změny DPH ještě není u konce a při druhém čtení balíčku v Poslanecké sněmovně je pravděpodobné, že opozice a zřejmě i koaliční poslanci načtou řadu pozměňovacích návrhů.

Zdroje

Besley, Timothy J. and Harvey S. Rosen. "Sales Taxes and Prices: An Empirical Analysis." *National Tax Journal* 52 (1998): 157 - 178.

Carbonnier, Clement, 2007. "Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987-1999," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 91(5-6), pages 1219-1229, June.

Clément Carbonnier, 2005. "Is Tax Shifting Asymmetric? Evidence from French VAT reforms, 1995-2000," Working Papers halshs-00590719, HAL. <https://shs.hal.science/halshs-00590719/document>

Levy, Daniel, Mark Bergen, Shantanu Dutta, and Robert Venable. "The Magnitude of Menu Costs: Direct Evidence From Large U. S. Supermarket Chains." *The Quarterly Journal of Economics* 112, no. 3 (1997): 791–825. <http://www.jstor.org/stable/2951256>

MF ČR. 2023a. Vláda představila Ozdravný balíček za bezmála 150 miliard. <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2023/vlada-predstavila-ozdravny-balicek-za-be-51211/>

MF ČR 2023b, Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCS3JLKC2/>

Peltzman, Sam. "Prices Rise Faster than They Fall." *Journal of Political Economy* 108, no. 3 (2000): 466–502. <https://doi.org/10.1086/262126>

Poterba, James: "Retail Price Reactions to Changes in State and Local Sales Taxes." *National Tax Journal* 49, no. 2 (1996): 165–76. <http://www.jstor.org/stable/41789195>

Toolsema, Linda A., and Jan P. A. M. Jacobs. "Why Do Prices Rise Faster than They Fall? With an Application to Mortgage Rates." *Managerial and Decision Economics* 28, no. 7 (2007): 701–12. <http://www.jstor.org/stable/25151556>

Autor



MARTIN ZEMAN

Analytik

Martin Zeman vystudoval Národohospodářskou fakultu a Fakultu podnikohospodářskou na Vysoké škole ekonomické v Praze. Na VŠE také obhájil svou dizertační práci. Odborně se zabývá hospodářskou politikou, fiskální politikou a veřejnými financemi. Je autorem několika odborných článků, vystupuje na mezinárodních konferencích a publikuje komentáře v médiích. Několik let působil jako poradce ministryně a také v dalších institucích zabývajících se veřejnými financemi.

Vydavatel



INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



+420 602 502 674



www.politikaspolecnost.cz



office@politikaspolecnost.cz