

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 2/2021

ze dne 3. 6. 2021

k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky

Na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 21 odst. 2, písm. a) Národní rozpočtová rada sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této činnosti se snaží též o identifikaci rizik a hrozeb, které mohou negativně ovlivnit stabilitu veřejných rozpočtů v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Od září 2018 Národní rozpočtová rada pravidelně, každé čtvrtletí, informuje veřejnost o svých závěrech.

Výchozí ekonomická situace

Zpřesněná data ČSÚ potvrdila meziroční pokles HDP v prvním čtvrtletí 2021 o 2,1 %. Dominantním faktorem vývoje HDP byla spotřeba domácností, která meziročně klesla o 6,1 %. Oslabila zejména spotřeba předmětů se střednědobou trvanlivostí a výdaje za služby, jejichž pokles lze přirozeně připsat epidemiologickým omezením.

Investiční poptávka vyjádřená hrubou tvorbou fixního kapitálu meziročně klesla o 3,6 %. V mezičtvrtletním srovnání ale investice oživily o 1,6 % a tomuto pozitivnímu signálu odpovídá rovněž výrazný vzestup stavu zásob a zrychlení dynamiky dovozu.

Dovoz zaznamenal v prvním čtvrtletí vzestup o 5,6 %, vývoz o 4,3 %. Zatímco vývoz zboží udržel vysoký meziroční růst o 7,9 %, vývoz služeb propadl o 13,5 %, což je opět důsledek restriktivních opatření. Zahraniční obchod celkově přispěl k vývoji HDP kladně v rozsahu 0,4 p. b.

Pokračující oživení vývozu odpovídá především dobrému výkonu průmyslu. Hrubá přidaná hodnota ve zpracovatelském průmyslu stoupla v prvním čtvrtletí 2021 meziročně o 3 %. Aktuální konjunkturální průzkum navíc vyznívá pozitivně. Nejen průmyslníci, ale i podnikatelé ve službách vnímají situaci příznivěji než před rokem. V souladu s tím, že klesá podíl podnikatelů, kteří plánují propouštění, se snížily i obavy spotřebitelů ze ztráty zaměstnání. Nadále však panují obavy z inflace, což je zcela opodstatněné, vzhledem k tomu, že v dubnu dosáhl meziroční růst spotřebitelských cen 3,1 % a překročil tak horní hranici cílového pásma centrální banky. Podíl nezaměstnaných osob v dubnu klesl na 4,1 % a dle dostupných statistik MPSV je v ekonomice i nadále více volných pracovních míst (343 tis.) než činí počet dosažitelných uchazečů o práci (280 tis.). Nerovnováha na trhu práce tak bude i nadále vytvářet inflační tlaky.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v prvních pěti měsících roku 2021 nadále negativně ovlivňovala restriktivní opatření přijatá v souvislosti s epidemií COVID-19 a také významný pokles

inkasa daně z příjmů fyzických osob způsobený opuštěním zdaňování superhrubé mzdy a zvýšením základní slevy na poplatníka. Na konci května dosáhl deficit státního rozpočtu 255 mld. Kč (po vyloučení vlivu transakcí s EU dokonce 262 mld. Kč), což představuje 51 % schodku schváleného na celý rok. Dynamika prohlubování deficitu by se však měla v dalších měsících snižovat, neboť v souvislosti se zlepšováním epidemické situace dojde k utlumování podpůrných programů. V důsledku obnovy ekonomického růstu lze také očekávat zrychlení inkasa některých daní. Aktuální deficit hospodaření státního rozpočtu je však spíše odrazem přílišného uvolnění fiskální politiky, neboť má dominantně strukturální charakter¹. Jednorázová opatření jednoznačně spojená s epidemií COVID-19 (zejména kompenzační bonus, programy Antivirus a COVID) přispěla ke schodku pouze v rozsahu kolem 60 mld. Kč.

Ministerstvo financí předpokládá, že v letošním roce skončí veřejné rozpočty v deficitu 8,8 % HDP², což je o 2,6 % HDP více než v krizovém roce 2020. Zároveň to znamená zhoršení strukturální bilance o 3,8 % HDP a nárůst dluhové kvóty o cca 6,7 % HDP. Významnější zlepšování však nelze očekávat ani v dalších letech. Ministerstvo financí navrhuje deficit státního rozpočtu pro rok 2022 ve výši 390 mld. Kč a pro následující dva roky počítá s deficity 370 a 343 mld. Kč³. To při očekávání mírně přebytkového nebo vyrovnaného hospodaření dalších součástí veřejných rozpočtů (místní rozpočty, zdravotní pojišťovny atd.) povede k meziročnímu zlepšování strukturálního salda o 0,5 % HDP, tedy pouze v minimálním rozsahu vyžadovaném aktuálním zněním Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

NRR se však domnívá, že vzhledem k očekávanému ekonomickému oživení a vysoké dynamice růstu dluhové kvóty je toto tempo nedostatečné (viz dále). Navíc jsou přijímána a navrhována další daňová a výdajová opatření, která dodatečně zvyšují již existující strukturální nerovnováhu. Jako příklad je možné uvést plánované zvýšení přídavků na děti s dopadem 4,5 mld. Kč a navýšení daňového zvýhodnění na druhé a třetí dítě u daně z příjmů fyzických osob s výpadkem na straně veřejných příjmů v rozsahu 2,1 mld. Kč⁴, se kterými předložený rámec státního rozpočtu na rok 2022 ani nepočítá. Dále je nutné zmínit i plán na vyšší než zákonnou valorizaci důchodů s negativním dopadem na strukturální saldo ve výši 0,2 % HDP. NRR považuje tyto kroky v současné situaci veřejných rozpočtů za nezodpovědné, zejména pokud nejsou spojeny s adekvátními úpravami na příjmové, případně výdajové straně.

Důsledkem očekávaných vysokých deficitů v letech 2021 a 2022 a nedostatečně ambiciózní konsolidace v dalších letech bude dynamický nárůst podílu dluhu sektoru veřejných institucí na HDP. Výpočty NRR ukazují, že dosažení dluhové brzdy, která je stanovena na úrovni 55 % HDP, je pravděpodobné již v roce 2024. Důsledkem by byla aplikace opatření specifikovaných v Zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti⁵, která by značně omezila možnost pro aktivní využívání stabilizační funkce veřejných financí a komplikovala by i činnost řady organizací sektoru veřejných institucí. Nelze podceňovat ani případnou negativní reakci finančních trhů, kdy již nyní některé ratingové agentury na absenci dostatečně ambiciózní konsolidační strategie upozorňují⁶. Je tedy

¹ MF ČR předpokládá, že strukturální saldo v roce 2021 dosáhne -6,5 % HDP. MF ČR (2021): Makroekonomická predikce České republiky – duben 2021, str. 12.

² MF ČR (2021): Makroekonomická predikce České republiky – duben 2021, str. 12.

³ MF ČR (2021): Příprava státního rozpočtu České republiky na rok 2022 a střednědobého výhledu na léta 2023 a 2024.

⁴ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů; senátní tisk 99. Odhady fiskální dopadů jsou výpočty NRR.

⁵ Viz § 14 zákona Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

⁶ <https://www.moodys.com/research/Moodys-affirms-the-Czech-Republics-Aa3-ratings-and-maintains-stable-->

zřejmé, že pokud má být zabráněno dosažení hranice dluhové brzdy, bude muset být konsolidační úsilí podstatně vyšší, než uvažovaných 0,5 % HDP ročně.

Že je uvolnění fiskální politiky v České republice příliš masivní, zřetelně vyplývá i z mezinárodního srovnání. Mezinárodní měnový fond ve svém aktuálním ekonomickém výhledu⁷ predikuje, že pouze 6 zemí EU v roce 2021 prohloubí svůj deficit ve srovnání s rokem předchozím. Jednou z těchto zemí je i ČR, přičemž rozsah zhoršení salda (1,8 p.b.) bude druhý nejvyšší po Estonsku. Pro rok 2022 je již pro všechny země EU kromě ČR a Estonska oproti roku 2020 očekáván nižší deficit veřejných financí. V roce 2023 představuje výhled salda českých veřejných financí ve výši -5,6 % HDP druhý nejvyšší deficit v rámci EU27 (po Rumunsku s hodnotou -6,2 % HDP). Toto pořadí si ČR udrží i v letech 2024 až 2026. Výše uvedené vysoké deficity také povedou k tomu, že dle projekce Mezinárodního měnového fondu bude v roce 2026 dluhová kvóta v Česku vyšší o 24,8 p.b. než v roce 2019. Vyšší nárůst míry zadlužení se očekává jen u Estonska (32,4 p.b.) a Rumunska (27,7 p.b.). Z výše uvedeného je tedy patrné, že uvolnění fiskální politiky a dynamika růstu dluhu jsou v České republice i v mezinárodním kontextu vysoce nadprůměrné.

Za alespoň částečně pozitivní posun lze označit, že možnost rychlejší konsolidace již zmiňují i oficiální vládní dokumenty, zejména pak Konvergenční program. Alespoň v alternativním scénáři⁸ se zde také připouští potřeba zvýšení daňové zátěže v rozsahu 50 mld. Kč. Na rozdíl od původního závazku o pouze dočasném snížení daně z příjmů fyzických osob se zde ale navrhuje zvyšování daní ze spotřeby, zdaňování globálních společností a revize daňových výdajů⁹. Fiskální potenciál zdaňování globálních společností a redukce daňových výdajů je však omezený (viz níže), a proto lze tedy předpokládat vyšší důraz na daně ze spotřeby. Jejich zvyšování má však zpravidla regresivní dopady a může vést k růstu cen, což následně přes vyvolané valorizace sociálních transferů (zejména dávek důchodového pojištění) zvyšuje význam mandatorních výdajů ve veřejných rozpočtech a pozitivní dopady na saldo hospodaření sektoru veřejných institucí jsou částečně tlumené.

Co se týká revize (resp. omezování) daňových výdajů, NRR upozorňuje, že důsledkem není nic jiného než zvyšování daňové zátěže. Redukce různých osvobození od daně, odpočtů od základu daně, slev a dalších konstrukčních prvků ve svém důsledku zvyšuje průměrnou daňovou sazbu, a to buď všeobecně, nebo pro specifické skupiny poplatníků. Dále je nutné uvést, že rozsah daňových výdajů ve veřejných rozpočtech je sice na první pohled značný, ale vesměs se jedná o prvky plnící důležité sociální a stimulační funkce. Ministerstvo financí odhaduje, že v roce 2018 dosáhla hodnota daňových výdajů u tří nejvýznamnějších daní (obě daně z příjmů a daň z přidané hodnoty) částky 520 mld. Kč¹⁰, z toho ovšem připadalo téměř 300 mld. Kč na osvobození zdaňování důchodů a sociální slevy (na poplatníka, na děti atd.) u daně z příjmů fyzických osob, 134 mld. Kč na osvobození vybraných plnění u DPH (např. nájmy nemovitých věcí) a dále 57 mld. Kč na existenci snížených sazeb DPH. Je tedy zřejmé, že prostor pro omezování daňových výdajů, který by neměl dopady na většinu populace (ať

PR_439412

⁷ Podrobněji viz Zamrazilová E., Morda P. (2021): Střednědobý výhled českých veřejných financí v mezinárodním srovnání.

⁸ MF ČR (2021): Konvergenční program České republiky – duben 2021, str. 16.

⁹ Za daňový výdaj je označována daňová úleva udělená skupině jednotlivců nebo určité aktivitě prostřednictvím snížení daňové povinnosti místo přímého výdaje. Tato úleva je poskytována prostřednictvím různých konstrukčních prvků daně, zejména pak osvobozením od daně, odpočty od základu daně, slevami na dani a sníženými sazbami. Někdy se v souvislosti s redukcí daňových výdajů používá spojení „omezení daňových výjimek“.

¹⁰ MF ČR (2020): Kvantifikace daňových úlev v České republice za rok 2018.

již v podobě snížení disponibilního důchodu nebo zvýšení cen) je omezený a rozhodně nemůže zajistit splnění celkové konsolidační potřeby.

Na základě výše uvedeného se NRR i nadále domnívá, že musí být zpracována důvěryhodná konsolidační strategie zajišťující zabránění kolizi s dluhovou brzdou a že konsolidační úsilí musí být v letech 2022 a 2023 vyšší než avizovaných 0,5 % HDP. S úpravami daňových a výdajových politik je nutné začít již při přípravě rozpočtu na rok 2022, neboť jejich odsouzení by vedlo k potřebě vyšší konsolidace v letech následujících, což by mohlo významně negativně ovlivnit tempo hospodářského růstu. Celková konsolidace, kterou bude nutné realizovat pro návrat na úroveň 1% strukturálního deficitu¹¹, činí v současné době 5,5 % HDP. Je zřejmé, že konsolidaci v takovém rozsahu nebude možné realizovat pouze přes omezování veřejných výdajů a bude nutné přistoupit i k ne nevýznamnému zvýšení daňové zátěže, a to ať už v podobě zvyšování daňových sazeb, nebo úpravou jiných konstrukčních prvků daně.

¹¹ Viz § 10 zákona Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.