



V Praze 6. května 2024
Čj.: OVA 308/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Jedná se o rozsáhlejší novelu, která zahrnuje některé novelizační změny, implementační změny a změny vycházející z judikatury. V ZZ RIA jsou uvedeny 4 oblasti: **1** umožnění digitalizace specifického procesu výstupu zboží; **2** zrušení institutu vracení daně handicapovaným osobám; **3** rozšíření možnosti nároku na odpočet pro situaci při registraci – možnost uplatnění nároku na odpočet v situaci uvedení DHM do užívání až v době, kdy je osoba plátcem; **4** zrušení nesystémového přístupu daňového režimu k majetku vytvořeného vlastní činností.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné připomínky:

ZZ RIA se věnuje 4 opatřením, která přinášejí dílčí modernizace, zlepšení či změny v rámci aktuální novelizace zákona o DPH. Novelizace DPH přináší více změn, ale ZZ RIA nevysvětluje, proč se pro analýzu dopadu vybraly pouze tyto 4 oblasti. **Doporučujeme osvětlit metodiku výběru analyzovaných oblastí a uvést, jaké další důležité změny novela obsahuje a proč nejsou v ZZ RIA též obsaženy.**

K vybraným 4 oblastem jsou zpracovány plnohodnotné analýzy dopadů, obsahují potřebné informace dle Obecných zásad, celá ZZ RIA je **tedy přehledně a systematicky zpracována** (vč. přehledného obsahu, kde je vhodně uvedena i podstata navrhovaných variant).

ZZ RIA až na níže zmíněné výjimky netrpí připojováním zbytečných informací, ale správně uvádí potřebné minimum informací pro efektivní hodnocení dopadů regulace.

V celé ZZ RIA je vždy za 4 oblastmi uveden **přezkum**, který je ale ve všech případech **velmi obecný, neuvádí konkrétní indikátory, které by se měly sledovat, ani prahové hodnoty**, které by u indikátorů ukazovaly vhodný či nevhodný vývoj od doby realizace změn. Doporučujeme u kapitol Přezkumu doplnit konkrétnější relevantní indikátory (*může to být vývoj počtu transakcí, jejich objem; může to být např. ekonomická aktivita handicapovaných či může to být vývoj inkasa daně; může to být počet nových registrací či kvantifikace problémů, které zaznamenají obce; může to být teoretický výskyt komplikací v případech, kdy investor vlastní část majetku a část investice zařizuje dodavatel*).

Doporučujeme **jinak pracovat s problematikou naplnění Programového prohlášení vlády**. Prohlášení doporučujeme používat pouze jako zdroj pro definici cíle regulace. Naplnění cíle

regulace nemůže být z logického pohledu brána jako přínos, ale spíše jako nutná podmínka pro realizaci regulace. V nákladech a přínosech doporučujeme tedy používat věcné argumenty.

V každé ze čtyř částí jsou varianty a na ně navazuje identifikace nákladů a přínosů, u nichž někdy není přímo zřejmé, jestli a jak přínosy a náklady reagují na konkrétní identifikované varianty (možná jde jen o nedostatek značení, doporučujeme tento dílčí problém vyřešit. (**Obecné zásady RIA** předpokládají, že náklady a přínosy se vztahují k variantám; OZ RIA str. 13: „*Při identifikaci nákladů a přínosů jednotlivých variant předkladatel pamatuje na to, že....*“; OZ RIA str. 14: „*Při vyhodnocování přínosů rovněž platí, že jsou vyhodnocovány přínosy pro všechny varianty.*“) Doporučujeme definovat přínosy tak, aby jejich podstata skutečně odrážela přínosy a aby nebyly pochybnosti co jsou z pohledu předkladatele odhadované přínosy.

Připomínky k jednotlivým kapitolám:

Ke Shrnutí:

Cíle jsou logicky a přehledně shrnuty, dopady rovněž přináší relevantní informace. Doporučujeme jen dílčí vylepšení: Jestliže digitalizace přinese náklady pro stát 7-8 mil. Kč (1. oblast) a zrušení institutu vracení daně pro handicapované cca 100 mil. Kč (2. oblast), což je poměrně velký rozptyl rozsahu dopadů. Ovšem další dvě opatření zmiňují „*mírný negativní dopad na celkový výběr daně*“ (u nároku na odpočet při registraci, tj. 3 oblast), resp. „*se dá očekávat pozitivní dopad na obce a příspěvkové organizace, ale i pro kraje*“ atd., protože výhody zavedení stávajícího institutu byly minimální (u zrušení úpravy u majetku vytvořeného vlastní činností, tj. 4 oblast).

Dopady u 3. oblasti ale mohou mít pozitivní dopady daňové subjekty, škoda, že nejsou odhadnuty alespoň v přibližném intervalu (navíc DPH je tzv. velká daň, která je klíčová svým rozsahem a stabilitou, proto jakýkoliv zásah je nutné analyzovat důkladněji, než jiné a méně významné daně).

4 oblast může vyústit ve změnu/komplikaci/zlepšení při výstavbě či investicích, odhad změny investičního chování (např. změny strategie, prodlužování procesu) může být důležité pro vyhodnocení této změny, která ve výsledku může ekonomiku ovlivnit. **Pokud to je možné, doporučujeme odhady ve 3. a 4. oblasti zmínit.** (Pokud údaje absolutně chybí, je možné jen ilustračně odvodit význam a rozsah dané oblasti – např. jaké hodnoty byly zjištěny v minulosti, kolika lidí-turistů se daná regulace v minulosti týkala apod.).

Připomínky k jednotlivým oblastem:

1 oblast, od str. 8:

1.2 Návrh variant řešení: Jsou zde logické varianty – tj. nulová, preferovaná „digitalizační“ varianta 1 a varianta 2, která přináší možnost nevystavovat papírový doklad o prodeji, pokud s tím bude cestující souhlasit, ale stále musí prodejce poskytnout data státu elektronicky. Zde je pouze **otázkou, zda není tato alternativní varianta příliš blízko variantě 1** a třeba by mohla být alternativou úplně jiný způsob formy dokazování. Pokud jsou varianty ve skutečnosti dostatečně odlišné, doporučujeme podstatu odlišnosti stručně vysvětlit.

Je zde velmi detailní a systematicky zpracované vyhodnocení přínosů a nákladů (N1 až N3 a P1 až P4). Ovšem tyto náklady a přínosy asi nejsou nijak navázány na konkrétní V0, V1 a V2.

Digitalizace je specifickou oblastí s odbornými termíny – doporučujeme stručné vysvětlení odborných termínů a pojmů, je-li to vzhledem k podstatě změn nutné (*termální razítko – to je běžné razítko?; elektronická pečeť – je to elektronický podpis?*)

2 oblast, od str. 14:

Tato část má logickou strukturu i argumenty týkající se toho, že stát navázal na specifickou dávku i související daňovou úlevu. *ZZ RIA neuvádí podstatu různých škál u cílové skupiny – snížení daňové povinnosti pomáhá těm, kteří již pracují, kdežto samotná dávka pomáhá těm, kteří jsou např. z pracovního procesu vyloučeni a chtějí se do něj zapojit. Dávka ale naopak nemá implicitní vlastnost toho, že pomáhá tam, kde již nějaká ekonomická aktivita je. Snížení daňové povinnosti obecně navazuje na již prokázanou ekonomickou aktivitu, tudíž i zneužívání je složitější než u přiřknutí dávky (která je náročnější na testování). Pro stát je rovněž dávka rizikovější, protože jim musí platit z již vybraných prostředků, kdežto úleva (jakákoliv) znamená pouze menší přítok prostředků.* – **není podmínkou tyto úvahy přímo uvádět**, ale je nutné mít informaci o tom, jak stát jinak bude tuto oblast řešit – též je pravda, že např. **podpora sociálních podniků** rovněž míří na podobnou oblast, takže **doporučujeme případně jen doplnit kontext podpory různých skupin handicapovaných a jak je ovlivní navržená změna. Daňová úleva má jiné dopady na cílové skupiny než dotace, doporučujeme stručně zohlednit tento rozdíl.**

Proběhly konzultace kromě zmíněných GFŘ a MPSV (v kap. 2.7.) též se zástupci handicapovaných, např. Vládním výborem pro osoby se zdravotním postižením? Doporučujeme tuto informaci doplnit.

3 oblast, od str. 19:

Jde o logickou variantu reagující na poznatky z praxe, především u obcí. Jde o cizelaci systému DPH, ale nejsou zde odhadnuty přibližné dopady (viz poznámky ke Shrnutí).

Doporučujeme, pokud to bude možné, **detailněji rozpracovat rizika zneužití nároku na odpočet daně z hlediska správce daně** (viz rizika ve variantách v kapitole 3.3.4.) – zda existuje riziko zneužití tohoto institutu, či zda je zde riziko např. pro komplikaci daňových kontrol.

4 oblast, od str. 24:

V této podkapitole **doporučujeme některé pasáže redukovat**, např. se v 4.1.2 Definici problému i 4.1.3 Popisu existujícího právního stavu opakují příklady o nemocnici v Kolíně a text zbytečně uvádí informace, které nejsou pro hodnocení regulace důležité.

Klíčové je srozumitelně a přehledně uvést, **co se změní pro specifické situace pro různé subjekty po realizaci návrhu ve srovnání se současnou situací**. Doporučujeme zkrátit kapitoly 4.1.2 a 4.1.3., protože na rozdíl od ostatních částí jsou zbytečně rozsáhlé a některé informace se v nich opakují.

Ke zvážení je využít v této 4. oblasti přístup cost-benefit analýzy, která by ukázala dopady i situace mimo klasické vložení pozemku do projektu, ale může jít též o technické vybavení škol a výzkumných organizací, které vstupují do projektu tzv. na klíč (ve specifických případech lze čekat různé režimy osvobození a nároku na odpočet daně a dílčí využití CBA by mohlo specifika osvětlit, což lze zařadit např. do kapitoly 4.4.).

Poznámka k logice řazení různých přínosů a nákladů: V této kapitole, kde jsou **pouze V0 a V1** jsou identifikovány různé N – náklady a P – přínosy. Není zřejmé, jestli jde o vyhodnocení nákladů a přínosů u V0 a V1, či k čemu se vztahují.

Jestliže je cílem navrátit se k systému DPH bez zbytečných výjimek, je nutné vysvětlit, jak se bude systém chovat ve specifických oblastech.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Doporučujeme zkusit zpracovat do ZZ RIA především tyto připomínky:

- Doporučujeme osvětlit metodiku výběru čtyř analyzovaných oblastí a jaké další důležité změny novela obsahuje a proč nejsou do ZZ RIA zahrnuty.
- V celé ZZ RIA je vždy za 4 oblastmi uveden přezkum, který je ale ve všech případech velmi obecný, **neuvádí konkrétní indikátory, které by se měly sledovat, ani prahové hodnoty**, které by u indikátorů ukazovaly vhodný či nevhodný vývoj od doby realizace změn. Proto doporučujeme klíčové informace potřebné pro přezkum doplnit.
- Ve Shrnutí, ale i v celé ZZ RIA, doporučujeme doplnit alespoň intervalové odhady dopadů (chybí u oblastí 3 a 4).
- Pokud to je možné, doporučujeme při evaluaci některých variant v rámci 4. oblasti využívat cost-benefit analýzu, která by v některých případech ukázala náklady a přínosy stávající situace a možných alternativ změn (tj. jde o 4. oblast u zrušení úpravy majetku vytvořeného vlastní činností).
- Vyřešit výše zmíněné dílčí otázky, které se pojí s konkrétními 4 oblastmi.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Vypracoval: Ing. Jiří Nekovář, Ph.D.
Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

JUDr. Petr Solský
místopředseda komise