

Kvalita daňového systému v koncepte systémovej krízy

1 Úvod

Kríza, s prívlastkom systémová, sa podpísala pod prudký rast verejného dlhu a umocnila oprávnené obavy krajín EÚ o udržateľnosť verejných financií. Systémovú krízu v súčasnosti definuje nielen odborná literatúra (*Dvořák, 2008, Nemeč, 2011*), ale aj medzinárodné inštitúcie. IMF charakterizuje systémovú krízu ako: „...závažné narušenie finančných trhov, narúšajúce efektívnosť fungovania trhov, čo môže mať obrovský negatívny vplyv na celú ekonomiku. Systémová finančná kríza môže spôsobiť menovú krízu, pričom menová kríza nemusí nevyhnutne znamenať vážne narušenie domáceho platobného systému, a teda nemusí nutne viesť k systémovej kríze.“ (*Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability, IMF, 1998, p.75*).

Riešenie dôsledkov systémovej krízy, ktoré zanechala v podobe neustále sa prehlbujúcej fiškálnej nerovnováhy je „číslom jeden“ väčšiny krajín sveta. Odborná ekonomická verejnosť, ako aj politické vlády hľadajú riešenia, ako súčasný nepriaznivý vývoj, poznamenaný vysokými hodnotami verejného dlhu zastaviť, či spomaliť. Kríza verejných financií negatívne ovplyvňuje celkový ekonomický vývoj v rámci všetkých členských krajín, a preto otázky spojené s regulačným mechanizmom, nielen finančného sektora, ale ekonomiky ako celku, sú preto viac ako opodstatnené. Zameranie fiškálnej konsolidácie je však do určitej miery „kameňom úrazu“ medzi zadlženými krajinami. Je potrebné zlepšiť a prehodnotiť existujúce príjmy? Alebo sa sústrediť na prehodnotenie výdavkov systému?

Úvahy o kvalite daní sa stále pohybujú pod drobnohlľadom tak akademickej, ako aj politickej diskusie. *Stratégia Európa 2020* pre inteligentný a udržateľný rast, zdôrazňuje význam príjmovej strany rozpočtu. (*European Commission (2010)*) Ako uviedla Európska komisia v publikácii „*Tax reforms in EU 2011*“ je potrebné venovať osobitnú pozornosť kvalite príjmov - daňovému systému, a to s cieľom zabezpečiť pozitívny vplyv na ekonomický rast, čo označuje pojmom: „*growth-friendly*“. Táto stratégia je zakotvená v ročnom hodnotení každého členského štátu ich politickej stratégie, tzv. Európsky semester.

Prieskum „*Annual Growth Survey*“ pre rok 2011 zároveň uviedol, že vzhľadom na potrebu prísnej fiškálnej konsolidácie v dôsledku krízy, bude príspevok z daní v rozpočtoch nevyhnutné v niektorých členských štátoch zvyšovať. Odporúčaním AGS bolo preto viac využívať nepriame dane a rozširovať daňovú základňu, než zvyšovať daňovú sadzbu.

Aktuálnosť konsolidácie verejných financií s dôrazom na daňovú stránku podmieňuje aj predkladaný príspevok. Je zameraný na teoretické aspekty kvality daňového systému a identifikáciu vplyvu štruktúry daňového systému krajiny na ekonomický rast s cieľom dosiahnuť čo najmenej negatívny vplyv na hospodársky rast. Zároveň prezentuje výzvy v daňovej oblasti v koncepte kvality daňového systému predložené Európskou komisiou.

2 Kvalita zdanenia a optimálny daňový systém

Daňová politika ako súčasť hospodárskej politiky štátu sa realizáciou opatrení v daňovej oblasti spolupodieľa na ovplyvňovaní mikroekonomických i makroekonomických procesov v ekonomike, a tak prispieva k jej celkovej stabilizácii. Význam daňovej politiky je v súčasnosti umocnený potrebou riešenia dlhového problému väčšiny krajín EÚ, a to aj podľa posledných analýz Európskej komisie. Daňová politika je podľa *Stejskala* (2008) „...kľúčovou súčasťou fiškálnej politiky, prostredníctvom ktorej štát v rámci svojej hospodárskej politiky ovplyvňuje vývoj ekonomiky, predovšetkým dynamiku jej rastu a vývoj inflácie.“ (*Stejskal, 2008, s. 7*) Zároveň tvrdí, že daňovou politikou možno rozumieť: „...praktické využívanie daňových nástrojov k ovplyvňovaniu sociálnych a ekonomických procesov v spoločnosti“. (*Stejskal, 2008, s. 7*). *Kubátová* (2003) tvrdí, že: „Predmetom daňovej politiky je praktické uplatňovanie zásad a princípov pri tvorbe a fungovaní jednotlivých daňových systémov, porovnaní jednotlivých národných daňových sústav a ich interakcií.“ (*Kubátová, 2003, s. 139*)

Cieľom daňovej politiky podľa *Bartkovej* (2010), je nenávratným spôsobom znovu rozdeľovať národný dôchodok a zabezpečiť hladký a efektívny priebeh rozšírenej reprodukcie. Podľa *Schultzovej* (2009) je predmetom daňovej politiky „...uplatňovanie daňových zásad a opatrení tak, aby dane slúžili na presadzovanie ekonomických, sociálnych a politických cieľov štátu.“ (*Schultzová, 2009, s. 12*).

Kvalita zdanenia, ako uvádza Európska komisia, je mnohostranný koncept. Zaoberá sa návrhom daňovej politiky na dosiahnutie požadovaných politických cieľov, a to pri minimalizácii nákladov na výber daní a minimalizácii negatívnych dopadov zdaňovania na ekonomický rast. Pre určitú úroveň zdanenia existujú rôzne ekonomické výsledky. Závisí to

od viacerých faktorov, medzi ktoré možno zaradiť spôsob, akým je daňový systém navrhnutý, hľadisko daňovej štruktúry, individuálny daňový dizajn, či interakcie medzi rôznymi daňovými nástrojmi. Určovanie kvality zdanenia sa zameriava najmä na dôsledky zdanenia na HDP a na dlhodobý a udržateľný hospodársky rast. (*Európska komisia, 2011*)

V skutočnosti je veľmi zložitá a prakticky nemožná vytvoriť všeobecný model optimálneho daňového systému, ktorý by mohol byť platný pre všetky krajiny súčasne. Zásadným faktorom sú špecifiká a odlišnosti jednotlivých krajín. Existujú však základné princípy (zásady), ktorých aplikácia pri tvorbe daňového systému výrazne pôsobí na jeho optimálne fungovanie. (*Orviská, 2011*) Ide o stanovenie všeobecných pravidiel postupu štátu, ktorými sa riadi v procese vymieravania a vyberania daní, nazývané tiež daňové zásady. Jednotlivé daňové zásady sa navzájom ovplyvňujú a vo svojom súhrne kumulovane vplyvajú na daňovú politiku. (*Beňová, 2007*) V daňovej teórii existuje množstvo daňových zásad, ktoré vplyvajú na tvorbu daňového systému. Teoretické rozpracovanie nachádzame už v diele A. Smitha: *Pojednanie o pôvode a podstate bohatstva národov (1776)*, ktorý určil štyri základné zásady (charakteristiky), tzv. daňové kanóny, ktoré by daňový systém mal spĺňať, a to spravodlivosť, určitosť zdanenia, pohodlnosť a efektívnosť.

Tomuto problému sa venoval aj *Stiglitz (1997)*, ktorý sformuloval požiadavky na tzv. dobrú daň. Tá by mala byť ekonomicky efektívna, administratívne jednoduchá (nenákladná), transparentná a spravodlivá (vertikálne ako aj horizontálne).

Európska komisia za optimálny daňový systém považuje taký, ktorý efektívne maximalizuje príjem z daní pri čo najnižších nákladoch na správu, ktorý je občanmi považovaný za spravodlivý a jednoduchý, ktorý je transparentný a nepodnecuje k daňovým únikom. (*European Commission, 2010*). V súlade s uvedenými princípmi aj predkladá návrhy a odporúčania jednotlivým členským krajinám.

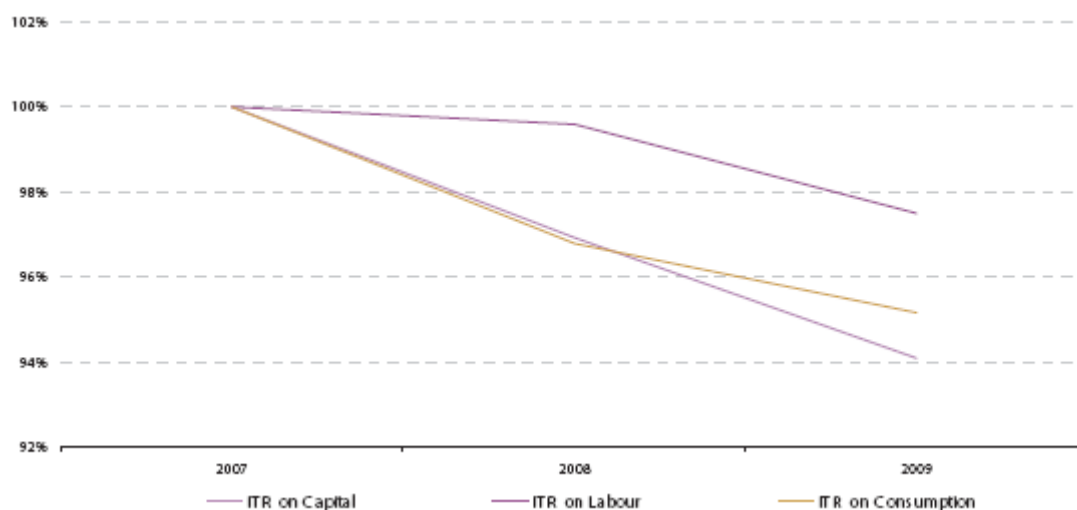
3 Vplyv daňového systému na ekonomický rast

Určovanie kvality zdanenia sa zameriava najmä na dôsledky zdanenia na HDP a na dlhodobý a udržateľný hospodársky rast. (*Európska komisia, 2011*) Ako uviedla *Orviská (2011)*, k problematike skúmania vplyvu daní na celkovú ekonomickú rovnováhu je potrebné pristupovať komplexne. Je teda nevyhnutné analyzovať alokačné, distribučné i stabilizačné účinky daní. *Gábik (IFP, 2011)* poukazuje na dôležitosť daní nielen ako zdroja príjmov rozpočtu, ale aj z pohľadu ich vplyvu na hospodársky rast. Zdôraznil, že v prípade potreby zmien v daňovej štruktúre je nevyhnutné sa zamerať najmä na zvýšenie podielu „dobrých“

daní, ktoré majú najmenší negatívny vplyv na ekonomický rast. Krízové obdobie ponúklo príležitosť viacerým krajinám zmeniť štruktúru daňového systému viac v prospech dobrých daní, či už vo forme zníženia priamych daní zaťažujúcich prácu alebo vo forme zvýšenia nepriamych daní.

Príspevok predkladá teoretické a čiastočne empirické zistenia o vplyve daní na ekonomický rast. Pri analýzach sa všeobecne využívajú viaceré indikátory, ktoré umožňujú odhadnúť základné daňové distorzie. Medzi tieto indikátory patria aj implicitné sadzby (ITR¹) z práce, kapitálu a zo spotreby. Vzhľadom k tomu, že implicitné sadzby berú do úvahy skutočné výnosy daní, ich nízke hodnoty v porovnaní so skutočnými sadzbami, indikujú aj možné daňové úniky (Gábik, IFP, 2011).

Graf1: Vývoj implicitných sadzieb z práce, kapitálu a zo spotreby 2007-2009



Zdroj: European Commission. 2011. Taxation trends in the European Union. Focus on the crisis: The main impacts on EU tax systems

Graf poukazuje na pokles vo všetkých troch implicitných sadzbách najmä v rokoch 2008 – 2009. Kým pokles ITR z práce a kapitálu je v súlade s povahou daní, pokles ITR zo spotreby je prekvapivo výrazný a rovnako úmerný povahe nepriamych daní. Pokles bol prekvapujúci vzhľadom na zvýšenie sadzieb spotrebnej dane v roku 2009 v niekoľkých krajinách EÚ. Európska komisia (2011), uvedený jav vysvetlila kombináciou viacerých faktorov, a to presunom spotreby na primárne výrobky, ktoré sú zvyčajne predmetom nižších

¹ ITR – Implicit Tax Rate

sadzieb DPH, dátovými problémami a v neposlednom rade problémom časového oneskorenia, s ktorým sú daňové výnosy spojené. Faktorom však mohla byť aj skutočnosť, že mnoho krajín zaviedlo opatrenia zamerané na poskytovanie daňových úľav a odklad platby dane spoločnostiam, vrátane DPH.

3.1 Teoretické a empirické aspekty zdanenia práce

Trh práce je kľúčovým z pohľadu ekonomického i sociálneho vývoja a zamestnanosť a produktivita práce sú podstatnými faktormi ekonomického rastu a vývoj miezd spolu s nezamestnanosťou priamo determinujú životnú úroveň obyvateľstva v krajine. Vzhľadom na uvedené tvrdenie, ktoré uviedli *Harvan – Machlica* (IFP, 2010), je neopomenuteľným determinantom samotného trhu práce jeho zdanenie. Vplyv daní na pracovné úsilie i ponuku práce *Vítek* (2011) považuje za významný aspekt ovplyvňujúci správanie ekonomických subjektov i fungovanie ekonomiky ako celku.

Odborná literatúra, ako aj empirické štúdie ponúkajú široké spektrum názorov i dôkazov o vplyve zdanenia na pracovný trh. Problematiku nachádzame u mnohých súčasných autorov, ktorí sa zaoberajú problematikou daní a zdaňovania napr. *Rosen* (1992), *Jacskson – Brown* (2003), *Kubátová* (2003), *Vítek* (2011), *Široký* (2008), *Šumpíková et.al.* (2007) a *Pavel* (2008), *Blundell* (1995) a ďalší.

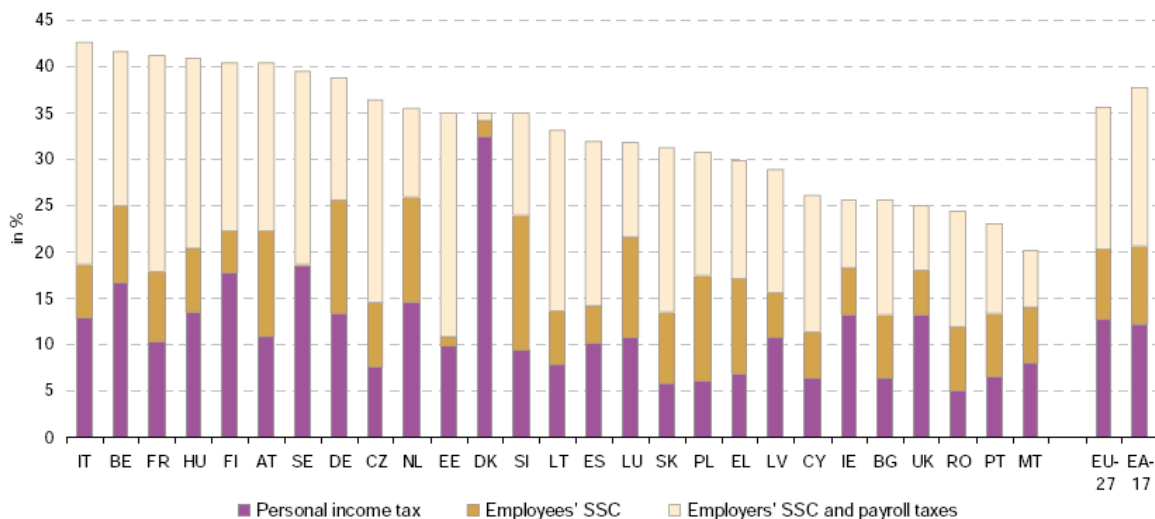
Vítek (2011) pri hodnotení vplyvu daní na pracovný trh zdôrazňuje potrebu rozhodnutia, ktoré indikátory budú pri analýze využívané. Na základe využitia indikátorov nie je možné exaktne určiť, či zdanenie práce bude stimulujúcim alebo demotivujúcim faktorom pracovného úsilia. Indikátory však umožňujú odhadnúť aspoň základné distorzie, ktoré budú dane na trhu práce vyvolávať. Podľa *Kubátovej* (2006) možno vplyv daní na pracovné úsilie odvodiť od vzájomnej polohy hraničnej a priemernej efektívnej sadzby. Medzi základné makroindikátory využívané aj pri medzinárodnom porovnávaní patrí: priemerná efektívna sadzba dane z pracovných príjmov (*Mendoza et.al., 1994*) a implicitná sadzba dane z práce (*European Commission, 2007*). K mikroindikátorom sa zaraďuje priemerná sadzba dane z pracovných príjmov (*OECD, 1991*).

Meghir - Phillips (2010), *Myles* (2009) a *Bocconi University* (2010) uvádzajú tri hlavné oblasti, v ktorých zdanenie práce (osobné dane z príjmu, dane z objemu miezd a príspevkov na sociálne zabezpečenie) ovplyvňuje ekonomické rozhodnutia subjektov. Je to rozhodnutie o rozdelení času medzi prácu a voľný čas, otázka akumulácie ľudského kapitálu a otázka pracovných a podnikateľských možností. Zároveň dodávajú, že konkrétny vplyv zdanenia na

trh práce závisí aj od ďalších faktorov, ako je elasticita dopytu po práci, stupeň centralizácie mzdového vyjednávania a distribúcia zdaniteľných príjmov. Zdanenie práce podstatne ovplyvňuje rozhodovanie strany ponuky pracovných síl. Ovplyvňuje ich rozhodnutie o tom, či participovať na trhu práce alebo nie, čo je možné označiť ako „*extensive margin*“ a zároveň vplýva aj na ich rozhodnutie o počte odpracovaných hodín, čo je možné označiť ako „*intensive margin*“ (European Commission, 2011)². S týmto výrokom sa stotožňujú aj autori Ljunge (2010) a Clark - Tomlinson (2001). Wöhlbier (2002) navyše zdôrazňuje, že najmä progresívne zdanenie práce pôsobí na rozhodnutie podstúpiť ďalšie vzdelávanie a odbornú prípravu. Progresívne zdanenie znižuje vytváranie ľudského kapitálu nakoľko sa znižujú očakávania ohľadne budúcej hodnoty dôchodku po jeho zdanení, a to o väčšiu sumu, než je daňový odpočet poskytnutý počas doby vzdelávania.

Reálny vplyv zdanenia práce v EÚ odráža vývoj ITR z práce. Podľa Európskej komisie (2011), vývoj zdanenia práce v EÚ i krajinách eurozóny bolo za obdobie poslednej dekády relatívne stabilné až do začiatku krízy v roku 2009. Rôznorodý vývoj zaznamenali jednotlivé štáty EÚ.

Graf2: Dekompozícia implicitnej sadzby z práce v roku 2009



Zdroj: European Commission: Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. EUROPEAN ECONOMY 5/2011

² Ekonomická literatúra rozlišuje medzi substitučným efektom a dôchodkovým efektom. Vzhľadom k tomu, napríklad, zavedenie dane zo mzdy, bude tlačiť pracovníka pracovať viac na to, aby bola zachovaná jeho úroveň celkového príjmu, zatiaľ čo substitučný efekt bude pôsobiť v opačnom smere, keďže bude úžitok z voľného času vyšší ako čistý príjem z práce. Celkový vplyv na ponuku pracovných síl je teda nejednoznačný. Navyše hraničné daňové sadzby a priemerné daňové sadzby pôsobia na rôzne skupiny pracovníkov rôzne. Napríklad vysoko príjmové skupiny sú citlivejšie na zmeny hraničných sadzieb, zatiaľ čo ponuka druhotnej pracovnej sily („second earner’s labour“) je veľmi citlivá na zmenu priemerných daňových sadzieb.

Extrémne rozdiely sú medzi krajinami, ktoré vykazujú hodnoty nižšie ako 25 % ITR oproti krajinám s ITR väčšou ako 40 %. Výrazné rozdiely sú nielen v úrovni ITR, ale aj zložení zdanenia práce. V priemere, takmer dve tretiny celkovej hodnoty ITR sa skladá zo sociálneho zabezpečenia - príspevky platené zamestnancami a zamestnávateľmi. Iba v Dánsku, Írsku a Spojenom kráľovstve majú osobné dane z príjmu podiel vyšší ako 50%. Toto zloženie odráža rozhodovanie členských štátov o financovaní ich systému sociálneho zabezpečenia. V niektorých členských štátoch (konkrétne Poľsko, Rumunsko a Slovensko) sa menej ako 20% ITR skladá z príjmov fyzických osôb.

V roku 2009 ITR z práce v SR poklesla, čo možno pripísať zvýšeniu nezdaniteľnej časti základu dane a zavedeniu zamestnaneckej prémie. Ak by sa však zarátal aj 2. pilier medzi dane (napr. zdaňovanie tých, ktorí sú len v 1. pilieri), tak by implicitná sadzba bola vyššia o 3,2 p.b.

Pokračovanie

Literatúra

- [1] BEŇOVÁ, E. et al. 2007. *Financie a mena*. Bratislava : Iura Edition, 392 s. ISBN 978-80-8078-142-2.
- [2] BOCCONI UNIVERSITY. 2011. *The role and impact of labour taxation policies*. Study for the European Commission, Final Report, Forthcoming.
- [3] CLARK, K. - TOMLINSON, M. 2001. *The determinants of work effort: evidence from the employment in Britain survey*.
- [4] DVOŘÁK, P. 2008. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha : C:H: Beck, 343 s. ISBN978-80-7400-075-1
- [5] EUROPEAN COMMISSION. 2007. *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Members States and Norway*. Brussels : European Commission.
- [6] EUROPEAN COMMISSION. 2010. *Taxation papers - Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Members States, Tax policy after crisis*. Luxembourg : Publications Office of European Union. 85 s. ISBN 978-92-79-16925-0
- [7] EUROPEAN COMMISSION. 2011. *Tax reforms in EU Members States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*. Brussel : Publications Office of European Union. European Economy 5/2011. 137s. ISBN 978-92-79-19316-3
- [8] EUROPEAN COMMISSION. 2011. *Taxation trends in the European Union. Focus on the crisis: The main impacts on EU tax system*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, Directorate-General for Taxation and Customs Union and Eurostat. 2011. ISBN 978-92-79-19645-4
- [9] GÁBIK, R. 2011. *Slovensko by malo zvýšiť podiel „dobrých“ daní*. In *Komentár 2011/24 IFP* [online]. [cit. 2012-09-28]. Dostupné na internete: <

- http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=8000&documentId=6555>
- [10] HARVAN, P. – MACHLICA, G. 2009. *Trh práce v krízovom roku 2009*. In *Komentár 2010/17 IFP* [online]. [cit. 2012-09-26]. Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7792&documentId=5323>
- [11] IMF. *Financial Crises: Characteristics and Indicators of vulnerability*. [online]. 1998. [cit. 2011-11-5]. Dostupné na internete: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo0598/pdf/0598ch4.pdf>>
- [12] JONES, L. E. - MANUELLI, R. E. et.al. 1997. *On the optimal taxation of capital income*. In *Journal of Economic Theory*, pp. 93-117
- [13] JUDD, K. 1985. *Redistributive taxation in a simple perfect foresight model*. In *Journal of Public economics*, pp. 59-83.
- [14] KLEVEN, H. J. 2004. *Optimum taxation and the allocation of time*. In *Journal of Public economics*, pp. 545-557.
- [15] KUBÁTOVÁ, K. 2003. *Daňová teorie a politika*. Praha : Aspi Publishing, 263 s. ISBN 80-863-95-1637-6.
- [16] LJUNGE, M. 2010. *Sick of Taxes? Sick Leave, Effort, Well-Being, and Taxes*. In IZA. Institute for the Study of Labour. [online]. [cit.2012-09-26]. Dostupné na internete: <http://www.iza.org/conference_files/Transatlantic2011/ljunge_m6193.pdf>.
- [17] MEGHIR, C. – PHILLIPS, D. 2010. *Labour supply and taxes*, In *The Mirrlees Review: dimensions of tax design* [online]. Adam, S.- Besley, T. -Blundell R.(eds.). 2010. Oxford University Press,
- [18] MENDOZA, E.G. et.al. 1994. *Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-country Estimates of Tax Rates on Factors Incomes and Consumption*. In *Journal of Monetary Economics*. vol. 34 (3), pp.297-323
- [19] MYLES, G. D. 2009. *Economic growth and the Role of Taxation - disaggregate data*. OECD Economics Department Working Paper 715, OECD publishing.
- [20] NEMEC, J. 2011. In: MEDVEĎ, J. – NEMEC, J. et.al. 2011. *Verejné financie*. Bratislava : Sprint, 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- [21] NICODEME, G. 2008. *Corporate income tax and economic distortions*. In *CESifo Working Paper Series 2477*, Munich.
- [22] OECD. 1991. *Taxing Profits in a Global Economy - Domestic and International Issues*. Paris: OECD.
- [23] ORVISKÁ, M. 2011. *Úvod do daňovej teórie*. In: MEDVEĎ, J. – NEMEC, J. et.al. 2011. *Verejné financie*. Bratislava : Sprint, 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- [24] RAMSEY, F.P. 1927. *A Contribution to the Theory of Taxation*. In *The Economic Journal*. vol. 37, pp.47-61
- [25] SCHULTZOVÁ, A. et.al. 2009. *Daňovníctvo*. Bratislava : Iura Edition, 237 s. ISBN 978-80-8078-264-1.
- [26] SORENSEN, P.B. 2004. *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*. Cambridge, MA: MIT Press.
- [27] SORENSEN, P.B. 2007. *Can capital income taxes survive? And should they?*. In *CESifo Economic Studies*, vol. 53(2), pp. 172-228.
- [28] SPORINA, J. - MOLNÁROVÁ, Z. 2011. *Efektívnejšie zdaňovanie alkoholu by mohlo zabezpečiť výnos vo výške 35 mil. EUR*. In *Komentár 2011/21 IFP* [online]. [cit. 2012-09-28].

Dostupné na internete:

<http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=8000&documentId=6555>

- [29] STEJSKAL, J. 2008a. *Daňová teorie a politika*. Pardubice : Univerzita Pardubice, 94 s. ISBN 978-80-7395-097-2.
- [30] STEJSKAL, J. 2008b. *Daňová teorie a politika*. II.díl. Pardubice : Univerzita Pardubice, 87 s. ISBN 978-80-7395-146-7.
- [31] STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Grada. ISBN 80-7169-454-1
- [32] ŠIROKÝ, J. et.al. 2008. *Daňové teórie. S praktickou aplikací*. Praha : C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-005-8
- [33] VÍTEK, P. 2011. *Ekonomická analýza daňových nástrojov. Doplnok č.1 k 2. kapitole*. In MEDVEĎ, J. – NEMEC, J. et.al. 2011. *Verejné financie*. Bratislava : Sprint, 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- [34] WÖHLBIER F. 2002. *Human kapital bildung und Beschäftigung: Eine Finanzpolitische Analyse*, Deutscher Universitäts Verlag.

Kontakt:

Ing. Lucia Mihóková

Katedra financií

Ekonomická fakulta

Technická univerzita v Košiciach

e-mail: lucia.mihokova@tuke.sk