

Verejné financie II.

Seminár X - Zdanenie a príjem

Matej Lorko

matej.lorko@euba.sk

www.lorko.sk

Konzultačné hodiny (5C.30)

UTO 10:00 – 10:45

ŠTV 12:30 – 13:15

Literatúra:

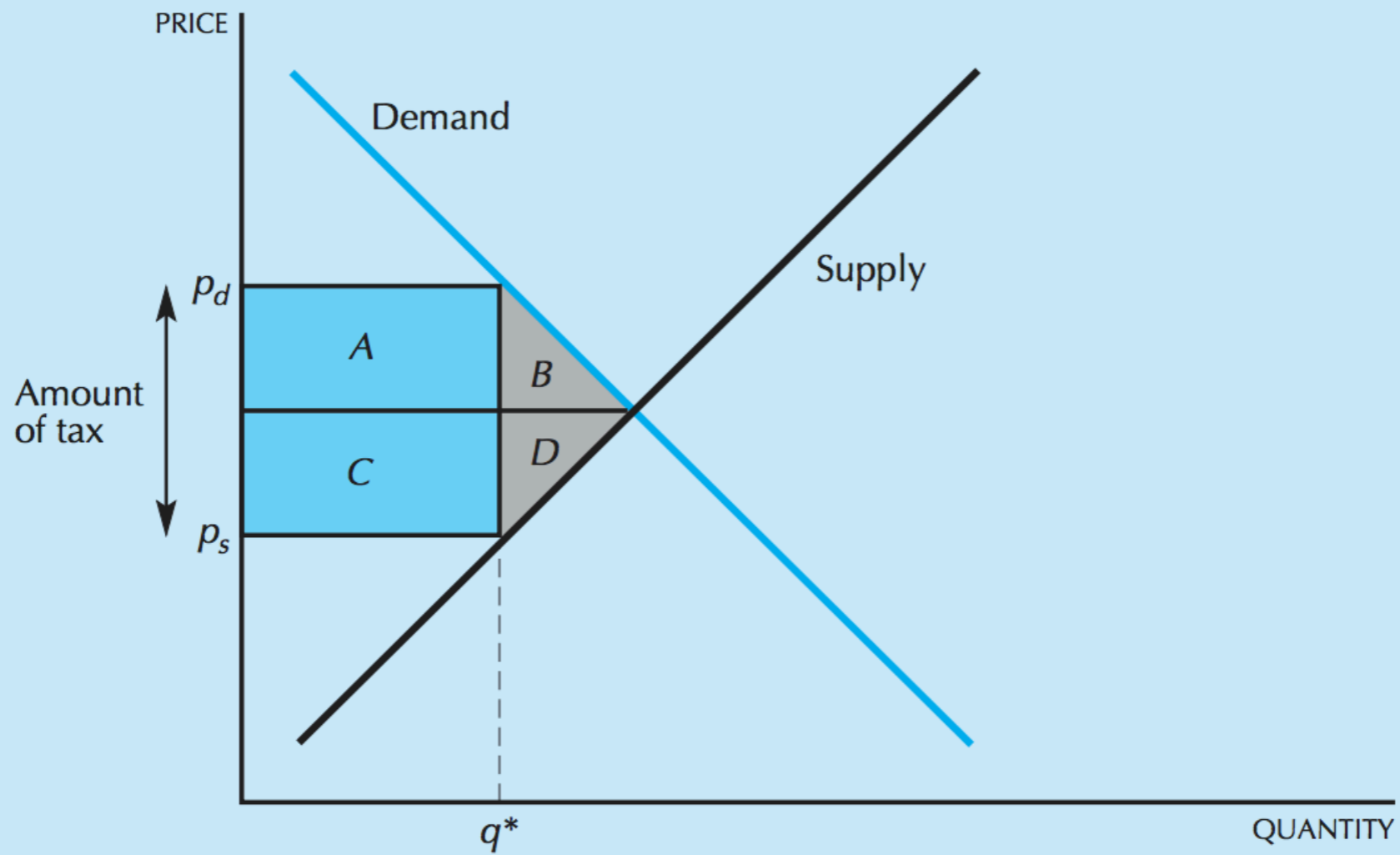
- Gruber, J. (2005). Public finance and public policy. Macmillan.
- Congdon, W. J., Kling, J. R., & Mullainathan, S. (2011). Policy and choice: Public finance through the lens of behavioral economics. Brookings Institution Press.

Viest' štát je nákladné

- Náprava zlyhaní trhu, poskytovanie verejných statkov, garantovanie sociálneho zabezpečenia, prerozdelenie príjmov a aktivity v oblasti boja proti chudobe - funkcie vlády v rámci verejných financií - zahŕňajú rôzne výdavky.
- Aby mohli vlády utrácať, musia mať príjmy. Hoci existujú rôzne prostriedky na zvyšovanie príjmov, napríklad pôžičky formou emisie dlhopisov, vlády financujú svoje operácie predovšetkým prostredníctvom daní.
- Dane z tovarov, príjmu a podobne, však menia ceny a tým aj rozhodovanie a správanie ľudí. Štandardná ekonomická analýza daní preto vychádza z pochopenia vzťahu medzi daňami a správaním.
- Dopady daní sú funkciou nielen samotnej dane, ale aj rozsahu a povahy reakcie na túto daň.
- Ak sú dane vyberané z príjmu, pracujú ľudia menej? O koľko menej? Ako dopady súvisia s výškou alebo sadzbou dane? Ako súvisia s jej formou?
- Podobné otázky si môžeme položiť aj pri efekte daní na úspory a investície, spotrebu atď. Kľúčovým parametrom pre analýzu daní je tak elasticita ponuky alebo dopytu.

Behaviorálny pohľad na dane

- Behaviorálny pohľad na zdanenie hovorí predovšetkým to, že jednotlivci budú reagovať na dane tak, ako ich vnímajú, nie nevyhnutne tak, ako sú stanovené.
- Napríklad v závislosti na štruktúre daní môžu byť vnímané ako straty alebo zisky v porovnaní s nejakým referenčným bodom. V dôsledku toho sa vzťah medzi daňami a správaním môže stať oveľa menej priamym ako v štandardnom modeli.
- Základnou otázkou je pochopenie nákladov na efektívnosť daní. Pri zvyšovaní príjmov dane zaťažujú spoločnosť. Keď dane zmenia ceny a vedú jednotlivcov k tomu, aby nevykonávali činnosti, ktoré by inak vykonávali, znižuje sa ekonomická efektívnosť.
- Dopad daní určuje relatívna miera reakcie na ne. To znamená, že to, kto nesie daňové zaťaženie, závisí od toho, kto na daň reaguje. Čím menej ľudia menia svoje správanie v reakcii na daň, tým viac dane obvykle zaplatia.



The deadweight loss of a tax. The area $B + D$ measures the deadweight loss of the tax.

Optimálne zdaňovanie a psychológia

- Výzvou, ktorú dane pre politiku predstavujú, je to, že hoci umožňujú prospešné výdavky, zároveň spôsobujú náklady a nutnosť robiť kompromisy. Na najjednoduchšej úrovni dane prerozdeľujú blahobyť od tých, ktorí platia dane, smerom k tým, ktorí z nich majú prospech.
- Dane tiež brzdia celkovú ekonomickú efektívnosť vytváraním medzery medzi cenami, ktoré platia spotrebitelia za výrobky a služby, a cenami, ktoré dostávajú dodávateľia. Dane sú navyše nákladné na správu a vymáhanie.
- Ekonomická analýza daní sa snaží zistiť podmienky a povahu nutných kompromisov s cieľom objasniť kedy a za akých podmienok by sa dane mohli považovať za užitočné náklady.
- Pri každom z kompromisov zohráva správanie kľúčovú úlohu. Psychológia rozhodovania tak môže informovať naše chápanie daňovej efektívnosti, dopadu, dodržiavania zákonov a vyhýbania sa daňovým povinnostiam.

Správanie a blahobyt

- Dane vo všeobecnosti znižujú ekonomickú aktivitu pod jej efektívnu úroveň, čo vedie stratám na blahobyte. Tieto straty však nie sú, kvôli rozličnej senzitivite na zmeny cien, rozdelené rovnomerne.
- Pri zvažovaní ako a koľko zdaní, musí preto spoločnosť brať do úvahy jednak náklady straty efektivity (straty mŕtvej váhy) a jednak distribučné dôsledky zdanenia (indicenciu).
- Verejné financie modelujú stratu mŕtvej váhy a incidenciu ako funkciu elasticity, teda mieru zmeny správania v reakcii na daň.
- Tento prístup umožňuje odhadovať náklady efektivity, napríklad zo zarobených príjmov, z hľadiska deformácií, ktoré dane vytvárajú v stimuloch pracovať a zarábať. Podobne je to aj pri daniach z komodít - veľkosť strát mŕtvej váhy je funkciou relatívneho poklesu spotreby.
- Behaviorálny prístup hovorí, že reakcia na dane je menej priamočiara, pretože do hry vstupujú rôzne preferencie a tiež rôzne vnímanie dane.

Reakcia na dane

- Tradičným prístupom k pochopeniu sociálnych dôsledkov daní je skúmať príslušné cenové elasticity.
- Napríklad v prípade komoditnej dane na tovar x možno vzorec pre cenovú elasticitu dopytu η_d napísať ako:

$$\eta_d = \frac{\partial x}{\partial p_x} \cdot \frac{p_x}{x}$$

- teda, že elasticita je percentuálna zmena dopytovaného množstva pri 1-percentnej zmene ceny.
- Tento prístup je veľmi priamy, ale zahŕňa niekoľko implicitných predpokladov o správaní. Jedným z kľúčových predpokladov je, že jednotlivci správne vnímajú a chápu zmenu ceny v dôsledku daní, takže ich reakcie na dane odhaľujú niečo o ich preferenciách alebo o výpočte pomeru nákladov a prínosov pri rozhodovaní.

Reakcia na dane

- Behaviorálna ekonómia predpokladá, že jednotlivci nevnímajú dane úplne správne. Nereagujú totiž na to, ako je daňová sadzba stanovená, ale primárne iba na ceny.
- **Nepozornosť.** Jednotlivci reagujú iba na dane, ktoré vidia alebo o ktorých premýšľajú. Ak dane nie sú zjavné, môžu byť úplne alebo čiastočne ignorované. Môžeme teda pozorovať nízku elasticitu dopytu nie kvôli nízkej senzitivite, ale kvôli tomu, že si daň jednoducho nevšimnú, a neberú ju do úvahy. Platí to tak pre komoditné dane ako aj pre dane z príjmu.
- **Zložitosť.** Ak je výpočet dane komplikovaný, je pravdepodobné, že jednotlivci nebudú správne rozumieť jej miere alebo forme. Ľudia napríklad reagujú rôznym spôsobom na spotrebné a príjmové dane, a to aj vtedy, ak majú na ich spotrebu rovnaký efekt.
- **Preferencie.** Jednotlivci môžu dane vnímať a hodnotiť skôr v porovnaní s referenčnými bodmi, ako v absolútnom vyjadrení; vo výsledku preto nemusia ekvivalentné daňové systémy generovať identické reakcie. Jednotlivci môžu napríklad hodnotiť zmeny daňových sadzieb v porovnaní so status quo a preto reagovať rôzne na zvyšovanie a znižovanie daní. To môže viesť aj k asymetrickým efektom v závislosti na prezentácii dane. Napríklad zníženie daní prezentované ako „bonus“ vedie k inému správaniu ako rovnaké zníženie daní prezentované ako „zľava“.

Účinnosť dane

- Náklady na dane je možné vyjadriť ako funkciu elasticít. V jednoduchej analýze čiastočnej rovnováhy je vzorec nadmerného zaťaženia (burden) daní nasledovný:

$$EB = -\frac{1}{2} \cdot \frac{p \cdot q}{\frac{1}{\eta_d} - \frac{1}{\eta_s}} \cdot t^2,$$

- kde t je sadzba dane, η_s je elasticita ponuky a η_d je elasticita dopytu.
- Z tejto rovnice možno odvodiť že nadmerná záťaž rastie s pružnejšími účastníkmi trhu - to znamená, čím väčšie je zníženie množstva uskutočnených transakcií v dôsledku dane, tým väčšie je nadmerné zaťaženie, ktoré daň vytvára. Nadmerné zaťaženie zároveň rastie s druhou mocninou daňovej sadzby - teda veľmi rýchlo.
- To je dôvod, prečo vlády vo všeobecnosti uprednostňujú dane z neelastického tovaru - vytvárajú totiž menšie nadmerné zaťaženie. Zároveň platí, že pri konštantných príjmoch sú preferované nižšie daňové sadzby, ale s plošnejším dopadom.
- Behaviorálny prístup modifikuje naše chápanie toho, ako jednotlivci reagujú na dane, a teda aj platnosť a všeobecnosť štandardných záverov. Pozorované pružnosti môžu niekedy vyplývať nie z preferencií, ale z nápadnosti dane alebo chýb plynúcich zo zložitostí daní. Elasticita môže tiež byť funkciou iných preferencií ako iba cenových. Vzťah medzi nadmernou záťažou a pružnosťou teda môže byť pomerne komplikovný.

Skryté dane

- Na zmeny v efektívite ma veľký vplyv zjavnosť dane. Niektoré dane môžu byť čiastočne skryté, kvôli čomu na nich jednotlivci neragujú v plnom rozsahu.
- Existuje niekoľko rôznych situácií, kedy možno daň považovať za skrytú, pričom nie všetky majú vplyv na blahobyt jednotlivca. Napríklad, ak sú dane zabudované do cien, dalo by sa povedať, že táto daň je skrytá. Takéto dane však stále vyvolávajú reakciu, pretože zvyšujú ceny.
- Za skryté dane budeme preto považovať iba tie, ktoré je ťažké zohľadňovať pri rozhodovaní (napr. o ponuke práce, spotrebe alebo sporení). Príkladom je daň z obratu (u nás sa namiesto nej používa DPH), ktorá zvyčajne nie je zahrnutá v spotrebiteľských cenách.
- Ako sa prejaví slabá reakcia na nadmerné daňové zaťaženie? Je lákavé tvrdiť, že nedostatočná reakcia na daň je z hľadiska sociálneho zabezpečenia dobrá - v dôsledku menej pružných reakcií dochádza k menšiemu zhoršeniu ekonomickej efektivity a teda aj strát mŕtvej váhy.
- Tento záver však ignoruje to, že slabá reakcia na daň sa niekde prejavíť musí. Ak jednotlivci nereagujú na daň, spravidla sa vzdialia od svojho súkromného optima. Napríklad ak minú viac peňazí kvôli skrytým daniam, prejaví sa to na ich úsporách. To má potom vplyv na ich budúcu situáciu a blahobyt.

Chyby

- Jednotlivci môžu dane tiež nesprávne interpretovať, najmä ak sú daňové systémy zložité.
- Daňové chyby často súvisia so skrytými daňami. Rozdiel je v tom, že zatiaľ čo nevšímnutie si daní posúva reakciu iba jedným smerom (k podhodnoteniu), daňové chyby môžu v zásade spôsobiť, že reakcia bude väčšia alebo menšia, ako by sa očakávalo od dokonale optimalizujúcej osoby.
- Existuje iba jeden spôsob, ako ignorovať daň, ale existuje veľa spôsobov, ako sa pri nej mýliť: nesprávny výpočet daní, pomýlenie si priemerných a hraničných daňových sadzieb, neprepojenie daní s výhodami, ktoré financujú, atď. Konečné posúdenie sociálnych dôsledkov chýb tak závisí od povahy konkrétnej chyby.
- Zoberme si napríklad prípad jednotlivcov reagujúcich viac na priemerné sadzby dane z príjmu ako na hraničné sadzby. S progresívnou štruktúrou sadzieb sú priemerné sadzby dane nižšie ako hraničné sadzby. Ak jednotlivec reaguje na priemerné, potom môže zarábať menej peňazí pri vyššej mzde ako pri nižšej.
- Optimálna daňová politika by mala nastaviť daňové parametre nielen s cieľom minimalizovať nadmerné daňové zaťaženie, ale aj minimalizovať súkromné straty spôsobené nepozornosťou alebo chybami.

Dopad dane

- Okrem porozumenia vplyvu dane na sociálny blahobyt, sa daňová politika zaujíma aj o rozdelenie daňového zaťaženia. Kto platí dane? Výrobcovia alebo spotrebitelia? Kapitál alebo práca? Zamestnávateľia alebo pracovníci? Rozdelenie daňových nákladov je funkciou relatívnych pružností na strane dopytu a ponuky na relevantnom trhu. Výpočet vyzerá nasledovne:

$$\frac{dp^d}{dt} = \frac{\eta_s}{\eta_s - \eta_d},$$

- kde p^d je cena zaplatená na trhu stranou dopytu a dp^d / dt je zmena tejto ceny pri zmene jednotky sadzby dane o jednotku.
- Dva kľúčové výsledky štandardnej analýzy dopadu:
 - dane znáša relatívne nepružná strana trhu - teda tí aktéri, ktorých správanie je na ceny relatívne necitlivé, majú tendenciu platiť viac daní.
 - ekonomický dopad dane je určený tým, ako jednotlivci reagujú na daň, nie právnym dopadom dane. Z hľadiska blahobytu je teda pridelenie právnej zodpovednosti za poukázanie dane z pohľadu daňovej politiky neutrálnym prvkom.
- Zvážte napríklad prípad daňových odmien a daní z obratu. Ak jednotlivci ako spotrebitelia nevnímajú existenciu daní z obratu, nesú väčšiu časť bremena daní, ako by niesli, ak by dokonale optimalizovali. Podobne, ak daňové chyby vedú jednotlivcov k väčšej alebo menšej citlivosti na dane, môžu platiť menší alebo väčší podiel dane.

Dodržiavanie daňových predpisov a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam

- Ďalším faktorom, ktorý významne vplýva na blahobyt, je miera dodržiavania predpisov a miera vyhýbania sa daniam. Ceteris paribus, efektívna daň je taká, ktorú ľudia dodržiavajú. Daň, ktorej je ľaké sa vyhnúť, alebo daň, ktorej vymáhanie je príliš nákladné, nebude efektívna.
- V štandardnom modeli jednotlivci porovnávajú náklady a výhody plynúce z dodržiavania daňových zákonov a predpisov s nákladmi a výhodami vyhýbania sa daňovým povinnostiam. Optimálna úroveň dodržiavania predpisov preto závisí od faktorov, ako sú pravdepodobnosť auditu a rozsah sankcií v pomere k ziskom. Politika môže odradiť ľudí od vyhýbania sa daniam dostatočne vysokými pokutami a dostatočne vysokou pravdepodobnosťou kontroly.
- V realite ale pozorujeme až “príliš veľkú” mieru dodržiavania predpisov vzhľadom k nízkej pravdepodobnosti kontroly, najmä pokiaľ ide o daň z príjmu. Prečo to tak je? Jednotlivci môžu vnímať pravdepodobnosť auditov ako vyššiu, a samotné pokuty môžu byť nejasné alebo zložité spôsobom, ktorý ich vedie k tomu, že ich budú považovať za väčšie ako v skutočnosti sú. Pokuty sa môže javiť veľké v porovnaní s potenciálnymi ziskami z vyhýbania sa platbám.
- Zároveň na vysokú mieru dodržiavania zákona môžu mať vplyv aj iné preferencie. Jednotlivcom záleží na statkoch, ktoré dane financujú a tiež sa riadia sociálnymi normami. Fyzické osoby môžu mať preto vnútornú motiváciu na dodržiavanie daní.

Design daňovej politiky

- Cieľom daňovej politiky je získať dostatočné príjmy na financovanie funkcií vlády, a to spôsobmi, ktoré majú žiaduce vlastnosti v oblasti blahobytu.
- To zahŕňa nastavenie formy a parametrov daňovej politiky tak, aby sa dane zvyšovali efektívne - teda aby minimalizovali sociálne náklady v dôsledku deformácií.
- Je nutné tiež implementovať daňovú politiku tak, aby sa daňové zaťaženie rozložilo spôsobmi, ktoré zodpovedajú sociálnym cieľom a preferenciám pre rovnosť.
- Zároveň je potrebné navrhnuť a implementovať daňovú politiku spôsobom, ktorý bude podporovať dodržiavanie predpisov a minimalizovať mieru vyhýbania sa daňovým povinnostiam a tiež minimalizovať náklady na vynútenie si platenia.
- Zo skúseností sa javí, že žiaduce vlastnosti (efektívnosť, spravodlivosť, dodržiavanie) majú predovšetkým daňové politiky zameriavajúce sa na relatívne neelastické tovary alebo činnosti. Stanovenie nízkych daňových sadzieb na širokých daňových základoch je všeobecne efektívnejšie ako stanovenie vyšších sadzieb na užších základoch.

Komoditné dane

- Dane z komodít sa vyberajú za transakcie tovarov a služieb. Najbežnejším typom komoditných daní sú dane z pridanej hodnoty, dane z obratu a spotrebné dane.
- DPH a dane z obratu sa zvyčajne vyjadrujú ako percento z kúpnej ceny. Spotrebné dane sa zvyčajne uvádzajú na veľkoobchodnej úrovni a často sa uvádzajú na jednotku predaja. Spotrebné dane sa zameriavajú na úzke kategórie výrobkov, ako sú benzín alebo alkohol, a niekedy môžu byť väčšie ako dane z obratu.
- Z hľadiska efektívnosti je cieľom týchto daní minimalizovať straty spôsobené znížením spotreby zdaneného tovaru. Z tohto dôvodu sú dane z komodít najefektívnejšie, ak sú uvalené na neelastické tovary.
- Kľúčovým behaviorálnym problémom komoditných daní je miera ich skrytia pred jednotlivcami. Parametre daňovej politiky môžu mať vplyv na ich zjavnosť/nápadnosť daní, čo vplýva na rozdelenie bremena.
- Nízke daňové sadzby sa dajú ľahšie ignorovať - preto ich udžanie na nízkych úrovniach nemusí mať na zníženie efektivity veľký vplyv. Ak je však na tovare "prilepených" rôznych daní viac, je lepšie spotrebiteľom jasne zobrazíť ich súčet.
- Vo všeobecnosti platí, že skytie dane vedie k zvýšenému podielu platby skupinou, pred ktorou je skrytá. Dane, ktoré sú zahrnuté vo vnímaných cenách pre spotrebiteľa (spotrebné dane, cenovky už s DPH) minimalizujú mieru skrytia, čo vedie k presunu daňového zaťaženia od spotrebiteľov a na výrobcov, pretože spotrebiteľia lepšie reagujú na ceny po zdanení.

Dane z príjmu

- Hlavným behaviorálnym problémom dane z príjmu je zvyčajne jej zložitost'. Daň je síce funkciou príjmu, ale prepočet z dosiahnutého príjmu na čistý príjem zahŕňa množstvo úprav, napríklad v dôsledku výnimiek a odpočtov. Samotná daň môže byť tiež zložitá kvôli nelineárnemu sadzobníku (progresívne dane).
- Pri stanovovaní daní z príjmu je nutné hľadiet primárne na to, aby neredukovali ponuku práce. Tieto dane totiž môžu byť značne demotivúce. Druhým dôležitým problémom daní z príjmu je potenciálne vyhýbanie sa daňovým povinnostiam.
- Behaviorálna ekonómia nám hovorí, že jednotlivci nereagujú na daňovú sadzbu tak, ako je stanovená, ale tak, ako ju vnímajú. Je preto možné ovplyvňovať daňový výber zmenami komplexnosti daňového systému. Politici často robia dane z príjmov komplikovanejšie/neprehľadnejšie ako je nutné práve preto, aby na nich nereagovali ľudia znížením práce.
- Funguje tu však aj určitá protiváha, daná tým, že hoci jednotlivci často nevedia svoje dane z príjmu optimalizovať, robia to za nich ich zamestnávateľia (napr. kontraktmi výhodnými pre typického zamestnanca) alebo dokonca súkromné firmy.

Kapitálové dane

- Dane z kapitálových výnosov a dane z dividend zdaňujú akumuláciu bohatstva a príjem z bohatstva. Podobne fungujú aj dane z nehnuteľností a majetku.
- Kapitálové zisky a dividendy sa zvyčajne zdaňujú podobne ako príjem, ale v niektorých atribútoch (sazdba, odpočty) sa líšia.
- Pri kapitálových daniach sú politiky často schopné využiť fakt, že dôsledky daňovej povinnosti sa často prejavia až v ďalekej budúcnosti. Je tak možné ich skrývať, resp. skrývať ich efekty.
- Z hľadiska efektívnosti je však hlavnou úlohou týchto daní neodrádzať od úspor, investícií a hromadenia majetku. Sporenie a plánovanie výdavkov je pre jednotlivcov extrémne komplikovaný optimalizačný problém a daňová politika by sa mala snažiť ho nezhoršovať.