

PRÁVNÍ JISTOTA – MOŽNÝ PROBLÉM DAŇOVÉ POLITIKY VYSPĚLÝCH ZEMÍ?

Zuzana Machová, Igor Kotlán, Mendelova univerzita v Brně, Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava

10.18267/j.polek.1037

Úvod

Stěžejní funkcí daňových systémů ve vyspělých zemích je funkce fiskální, tedy financování vládních výdajů. Zdanění je však také jedním z hlavních nástrojů, které mohou v ekonomice sloužit k zajištění žádoucí úrovně přerozdělování, vycházející z principů solidarity a daňové spravedlnosti. Správně nastavený daňový systém by měl zároveň odrážet princip ekonomické efektivity, tedy náklady zdanění by měly být minimalizovány tak, aby daňoví poplatníci nebyli motivováni k daňové optimalizaci či dokonce k nelegálním daňovým únikům a aby docházelo v minimální možné míře k substituci mezi spotřebou a volným časem. Zdanění ovlivňuje rozhodování domácností o úsporách, investicích do lidského kapitálu, ovlivňuje také nabídku práce. Obdobně má vliv na rozhodování firem o investicích, inovační aktivitě, financování vzdělávání zaměstnanců. Jinými slovy je možné říci, že zdanění má vliv na míru zaměstnanosti, produktivitu práce, akumulaci fyzického i lidského kapitálu, aktivity v oblasti výzkumu a vývoje a na další faktory determinující ekonomický růst. Vhodně nastavený daňový systém tak může prostřednictvím svého vlivu na ekonomický růst a národní důchod zabezpečovat zdroje pro financování vládních výdajů. Nepřímo tedy ovlivňuje také množství a kvalitu veřejných služeb, které jsou jednotlivým členům společnosti poskytovány. Může také pomoci dosáhnout v ekonomice fiskální udržitelnosti, což je v tomto pokrizovém období¹ jedním z hlavních úkolů vlád v celé řadě vyspělých zemí. Je-li daňový systém nastaven tak, že pozitivně ovlivňuje ekonomický růst, je možné dosáhnout fiskální udržitelnosti, aniž by docházelo ke škrtům na straně vládních výdajů a ke zvyšování daňové zátěže.

V souvislosti s výše uvedeným byla v posledních letech publikována celá řada empirických studií, které se snažily prokázat směr vlivu zdanění na ekonomický růst. Poněkud překvapivě však často docházejí k velice rozporuplným výsledkům, především pokud je separátně zkoumán vliv jednotlivých typů daní na ekonomický růst. Konzistentně nebylo možné prokázat dokonce ani všeobecně uznávaný předpoklad o neutrálním nebo pozitivním vlivu nedistorzních daní a negativním vlivu distorzních daní na ekonomický růst. Některé studie se proto zaměřily na zkoumání vlivu

1 Z novějších článků na toto téma se zajímavými jeví např. Šišková (2013), Baran a Witzany (2014) nebo Hanousek a Novotný (2014).

všech fiskálních proměnných na ekonomický růst s cílem prokázat souvislost mezi daněmi a vládními výdaji a jejich společný vliv na růst. Ani zde však nebyly závěry zcela jednotné. Studie věnující se fiskálním proměnným a jejich působení v ekonomice se však pochopitelně neomezují pouze na analýzu determinace ekonomického růstu. Zajímavou skupinu prací, které jsou popsány v dalších kapitolách, tvoří analýzy zabývající se fluktuacemi dílčích fiskálních proměnných a jejich projevy v ekonomice. Při bližším prostudování těchto prací se přirozeně nabízí otázka, zda právě kolísání zdanění nemůže být příčinou nekonzistentnosti výsledků empirických prací zabývajících se vlivem daní na ekonomický růst. Zda to nejsou právě časté změny v nastavení parametrů daňového systému, které tlumí možná i za jiných okolností pozitivní vliv daní na ekonomický růst, resp. zda neprohlubují jejich negativní účinky.

Parametry daňového systému, tedy prvky daňového mixu, daňové sazby a jejich charakter, korekční prvky daní apod., jsou vymezeny v příslušných daňových zákonech a jejich změny jsou výsledkem legislativního procesu. Daňové zákonodárství jako jeden z nejdynamičtějších odrazů společenského a ekonomického vývoje by mělo být flexibilní, avšak negativním efektem této flexibility může být nutnost častých novelizací příslušných předpisů nebo schvalování předpisů zcela nových, což způsobuje poměrně razantní narušení právní jistoty. To pak vede k suboptimální formulaci očekávání, a to zejména u subjektů, u nichž se lze domnívat, že jejich očekávání jsou formulována ve smyslu teorie racionálních očekávání. Skutečnost, že by daně měly být ukládány podle přesných a předem známých pravidel, vysvětloval ve svých daňových kánonech již Adam Smith.² Nepřímo tak vyjádřil nutnost existence právní jistoty v oblasti zdanění. Právě právní jistota je jednou ze stěžejních zásad, o něž se opírá fungování moderního právního státu. Cílem tohoto článku je ověřit hypotézu o pozitivním vlivu právní jistoty v oblasti zdanění na ekonomický růst a životní úroveň ve vyspělých zemích.

1. Přístup OECD k daňové politice členských zemí

V článku jsou vyspělé ekonomiky reprezentovány skupinou zemí, které jsou členy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), jež sdružuje 34 nejvyspělejších zemí světa. OECD lze označit za organizaci globálního vlivu, určující hlavní směry hospodářské politiky nejen pro své členy, ale také pro další země světa. Následující text proto nejprve přibližuje, jakým způsobem se vyvíjel a vyvíjí přístup této organizace k daňové politice jejích členů. Autority OECD si význam daňové politiky a daňového zákonodárství pro ekonomický růst a všeobecný blahobyt dobře uvědomují, což je patrné např. z dokumentu *Tax Policy Reform and Economic Growth* (OECD, 2010).

Daňová politika členských zemí tvořila od počátku existence této organizace jednu z klíčových priorit. Zpočátku však byla zaměřena primárně na odstraňování problému

2 Viz Smith (1958).

mezinárodního dvojího zdanění (viz modelová smlouva o zamezení dvojího zdanění příjmů a kapitálu z roku 1963), ale dále na problém daňových úniků (Kudrle, 2012). V roce 1997 byla publikována studie Leibfritz, Thornton a Bibbee (1997), která identifikovala kanály, jimiž zdanění ovlivňuje ekonomický výstup, a dávala doporučení daňovým autoritám členských zemí. Značný problém byl v té době spatřován v distorzním charakteru důchodových daní. Hlavním doporučením tak bylo snižovat daňovou zátěž při současném odstraňování distorzí. Zároveň byla vyjádřena nutnost reformy přístupu k různým formám daňové politiky v jednotlivých zemích. Od roku 2005 OECD každoročně vydává publikaci *Economic Policy Reform: Going for Growth* věnující se prorůstovému opatřením včetně oblasti zdanění. V roce 2008 pak byla publikována práce Johansson *et al.* (2008), která se později stala součástí širší studie OECD (2010). Zde byla národním autoritám členských zemí dána doporučení vycházející z empirických výzkumů vlivu jednotlivých typů daní na klíčové makroekonomické veličiny. Zahrnovala především přesun daňového břemene od důchodových daní směrem k daním ze spotřeby a majetku a rozšiřování daňového základu při současném snižování daňových sazeb. Na základě studie Bird (2004) pak Brys (2011) identifikoval klíčová rizika daňové reformy v OECD. Zdůrazňoval problémy daňových úniků a optimalizace, vazby v rámci fiskálního federalismu a nákladů zdanění, přičemž je zřejmé, že veškeré z těchto problémů mohou být zásadním způsobem umocněny v situaci nedostatečné jistoty ohledně daňového vývoje. Je však nutno v tomto smyslu zdůraznit, že OECD nemá supranacionální charakter a není ze strany svých členů nadána žádnými kompetencemi. K ovlivňování daňové politiky v členských zemích jsou využívány takové nástroje, jako jsou dialog, vyjednávání a publikace vysoce kvalitních empirických studií a analýz.

2. Zdanění a ekonomický růst v zemích OECD

Jak bylo již řečeno úvodem, závěry empirických prací zabývajících se vlivem zdanění na ekonomický růst se často velice liší. Většina těchto prací dochází k závěru, že vliv zdanění je spíše negativní (viz např. přehled literatury v Kotlán a Machová, 2014). Je však nutné rozlišovat účinky jednotlivých typů daní, ale také typ vládních výdajů, které jsou prostřednictvím těchto daní financovány. Růstu nejméně škodí nepřímé daně, obzvláště jsou-li využity k financování investičních vládních výdajů. Některé studie připouštějí, že v takové situaci může být vliv daní dokonce pozitivní (Machová a Kotlán, 2014).

Kneller, Bleaney a Gemmell (1999) použili panel 22 zemí OECD za období let 1970–1995. Potvrdili výsledky práce Barro (1990) pro zkoumané země, když prokázali, že distorzní daně snižují ekonomický růst, zatímco nedistorzní daně nikoliv, a že produktivní – tedy investiční vládní výdaje stimulují ekonomický růst, zatímco neproduktivní – tedy spotřební výdaje jej poškozují. Nicméně ve své pozdější studii (Bleaney, Gemmell a Kneller, 2001) také poukázali na to, že dlouhodobé fiskální účinky nelze plně zachytit ve statických modelech využívajících průměrné hodnoty za sledované období jako v případě zmíněné práce Barro (1990).

Alesina a Ardagna (2010) použili data pro OECD z období let 1970–2007, na nichž potvrdili, že fiskální stimuly založené na snižování zdanění zvyšují ekonomický růst s výrazně vyšší pravděpodobností než stimuly, které se opírají o zvyšování vládních výdajů. Také však prokázali, že fiskální restrikce v podobě snižování vládních výdajů při nezměněném zdanění jsou vhodnější pro dosažení snížení deficitu a zadlužení než ty, které jsou založené na zvyšování daní. Nedávná studie Afonso a Jalles (2014) pak ukazuje, že pro růst v zemích OECD jsou destimulující daně z příjmů, platy ve veřejném sektoru, platby úroků, vyplácení dotací či veřejná spotřeba, zatímco výdaje na vzdělávání nebo zdraví mají na ekonomický růst pozitivní vliv. Uvedené pouze potvrzuje, že účinky produktivních vládních výdajů na ekonomický růst mohou být pozitivní, zatímco vliv neproduktivních vládních výdajů a minimálně některých typů daní nikoliv.

Pokud jde o jednotlivé typy daní, již zmiňovaná studie Johansson *et al.* (2008), čerpající z analýz Arnold (2008), Schwellnuss a Arnold (2008) a Vartia (2008), v návaznosti na jejich distorzní charakter ukazuje, že nejvíce škodlivé pro ekonomický růst jsou korporátní daně a osobní důchodové daně, neboť způsobují pokles investic do fyzického i lidského kapitálu a způsobují zpomalení inovační aktivity. Růstu naopak nejméně škodí daně spotřební a majetkové. Také Afonso a Jalles (2014), Kotlán a Machová (2013), Gomez a Sequeira (2014) nebo Macek, Machová a Kotlán (2013) ve svých studiích potvrzují, že daňový systém postavený na spotřebních daních je pro růst vhodnější než daňový systém založený na důchodových daních. Uvedené je v současné době umocněno vlivem stárnutí populace, se kterým se potýká řada vyspělých zemí, viz Šotkovský (2011).

V kontextu ostatních zmíněných prací je zajímavé zmínit, že Bhattacharya a Mukherjee (2013) potvrdili na panelu 18 zemí OECD, že domácnosti v zemích OECD mění své chování směrem k rikardiánskému pojetí (tzn., že v případě zvýšení vládních výdajů omezují svou spotřebu) v situaci vysokého podílu veřejného zadlužení na HDP a nedostatečné jistoty ohledně budoucího zdanění. Právě v současné situaci v řadě vyspělých zemí se tedy zdá, že ekonomické subjekty jsou charakteristické spíše racionálním očekáváním, a existuje zde kanál, kdy právní jistota prostřednictvím svého vlivu na chování subjektů v oblasti zdanění nepřímo ovlivňuje ekonomický růst. Samotné daňové jistotě, jak bude dále označována právní jistota v oblasti zdanění, a jejímu vlivu na růst je již věnován následující text.

3. Vliv daňové jistoty na ekonomický růst

Jisté náznaky, že ekonomický růst není ovlivňován pouze úrovní zdanění, ale také jistotou v oblasti jeho právní úpravy, lze vysledovat např. u práce Afonso a Furceri (2010).³ Daňová jistota, obdobně jako např. nepřímé daně ovlivňuje růstové proměnné především prostřednictvím substitučního efektu, ať už se jedná o substituci mezi spotřebou a úsporami, anebo substituci mezi investicemi do různých typů kapitálu. Ekonomické

3 Blíže k některým zajímavým otázkám vlivu institucionálního prostředí včetně nastavení právního systému na ekonomiku viz také Schneider (2014), Kantorowicz (2014) nebo Omerčević (2014).

subjekty mají tendenci upřednostňovat takový typ statků nebo činností, u nichž existuje vyšší daňová jistota. Její vliv je tak relevantní zejména v případě distorzních daní.

Rozhodování se o velikosti úspor domácností je ovlivňováno především zdaněním práce, které snižuje velikost disponibilního důchodu, což by při existenci daňové jistoty vedlo také ke snížení objemu úspor a efekt na růst by byl negativní. Vliv jistoty o míře zdanění pak záleží na elasticitě mezičasové substituce a vztahu k riziku. Pro subjekt mající averzi k riziku platí, že je-li elasticita vysoká, pak eliminace rizika vyplývající z jistoty týkající se sazeb daně z práce povede k vyšší substituci a k nárůstu míry úspor, což bude mít pozitivní vliv na ekonomický růst (viz např. Smith, 1996). Výsledný efekt zdanění práce na ekonomický růst pak závisí na tom, který z uvedených efektů převažuje.

Pokud jde o akumulaci kapitálu, platí, že zdanění snižuje čistou míru výnosu z kapitálu po zdanění, a má tak negativní vliv na ekonomický růst. Nebude-li existovat jistota ohledně budoucích daňových sazeb, budou ekonomické subjekty mající averzi k riziku upřednostňovat akumulaci takového typu kapitálu, který zdanění nepodléhá, případně je u něj daňová jistota alespoň vyšší. Bude-li např. existovat nižší jistota ohledně sazby daně z fyzického kapitálu, bude docházet k větší akumulaci lidského kapitálu a naopak. Substituční efekt tak bude ovlivňovat poměr mezi fyzickým a lidským kapitálem v produkci, což ovlivní také ekonomický růst (viz např. Easterly *et al.*, 1991). Výsledný efekt bude záviset na tom, u kterého typu kapitálu bude existovat větší daňová jistota.

Lze tedy shrnout, že vliv daňové jistoty na ekonomický růst je výsledkem celé řady různých efektů, přičemž záleží na tom, který z nich bude převažovat. Ani výsledky empirických prací v této oblasti nejsou jednoznačné, avšak je třeba uvést, že se zpravidla omezují na vliv jistoty na investiční rozhodování. Pozitivní vliv daňové jistoty na růst potvrzují El-Shazly (2009) nebo Edmiston (2001). Niemann (2004, 2011) naopak pozitivní vliv daňové jistoty na růst, resp. investice, vyvrací, přičemž tvrdí, že vliv není jednoznačný, neboť závisí na celé řadě dalších faktorů, jako vztah k riziku, vývoj úrokových sazeb, rychlost návratnosti investic apod.

Na závěr lze doplnit, že obdobně lze přistupovat také k problematice vládních výdajů. I v tomto případě je možné tvrdit, že nejen jejich výše, ale také proměnlivost ovlivňuje ekonomický růst. Změny v úrovni vládních výdajů mohou mít z teoretického hlediska na ekonomický růst jak pozitivní, tak negativní vliv. Stěžejní v tomto případě je, jaký mají změny vládních výdajů vliv na volatilitu výstupu, neboť právě vliv ekonomického cyklu na ekonomický růst je v ekonomické teorii obecně chápán jako negativní (Afonso a Furceri, 2010, Badinger, 2012). Prostřednictvím zvyšování či snižování vládních výdajů lze v keynesovském pojetí vyhlazovat ekonomický cyklus a ovlivňovat pozitivně především investice, ale také spotřebu a ekonomický růst, avšak není-li fiskální politika v souladu s cyklem, působí-li procyklicky, může být naopak sama příčinou volatility výstupu (Afonso a Jalles, 2012). Z toho mj. vyplývá, že tlak na omezování vládních výdajů, a tedy i jejich změn může i v době recese působit na růst pozitivně, neboť zároveň dochází k omezování diskréčních opatření, která mohou cyklus vyvolat (Poterba, 1994). Jak uvádějí Afonso a Furceri (2010), vysoká

proměnlivost vládních výdajů může vést také k výraznějšímu kolísání úrokové míry, což v rozporu s výše popsaným keynesovským přístupem negativně ovlivní investice a ekonomický růst.

Mezi empirickými pracemi potvrzují pozitivní vliv omezování diskrečních opatření a jejich volatility Fatás a Mihov (2006), Afonso a Furceri (2010), Badinger (2012) nebo Furceri (2007). Obdobně jako dříve Barro však Furceri upozorňuje, že vliv kolísavosti vládních výdajů na růst se liší podle stupně vyspělosti ekonomiky, přičemž významnější je v případě méně vyspělých zemí. Jelikož se tento text zabývá skupinou vyspělých ekonomik, jeví se jako podstatnější právě zkoumání daňové jistoty spíše než zkoumání variability jiných fiskálních proměnných.

4. Použitá metodika a data

Základní metodou, která je pro analýzu vlivu daňové jistoty na ekonomický růst použita, je metoda regresní analýzy.⁴ Ta je provedena na panelových datech. Panelová regrese využívá oproti průřezovým regresím podstatně více stupňů volnosti, s možným zahrnutím individuálních vlivů (tj. existence heterogenity napříč průřezovými jednotkami). Průřezy v panelu odpovídají jednotlivým členským zemím OECD, časově je pak panel konstruován na ročních datech pro období let 2000–2012, pro které jsou v současnosti k dispozici věrohodné údaje. Vzhledem k relativně nízkému počtu zemí (34) a relativně krátkým časovým řadám je kombinace časových a průřezových dat zcela nezbytná. Prezentované statistiky jsou pak věrohodnější. Použitým softwarem je E-Views.

Cílem regresní analýzy je především ověření platnosti hypotézy vymezené v úvodu, tedy hypotézy o pozitivním vlivu právní jistoty v oblasti zdanění na ekonomický růst ve vyspělých zemích.

Pro empirické analýzy podobného typu je nejčastěji používán rozšířený neoklasický model růstu, který zahrnuje lidský kapitál. Ten je využit také v následujících analýzách. Vysvětlovanou proměnnou v modelu je reálný hrubý domácí produkt (HDP) na obyvatele v USD přepočtený paritou kupní síly a vysvětlujícími proměnnými standardní růstové proměnné, tj. hrubá tvorba fixního kapitálu (FK) vyjádřená v procentech HDP a aproximace úrovně lidského kapitálu⁵ (LK).

Aby bylo možné do modelu zahrnout také daňovou jistotu (DJ), je nejprve nutné tuto proměnnou vhodným způsobem kvantifikovat. Konstrukce ukazatele daňové jistoty vychází primárně z předpokladu, že daňovou jistotu lze v zásadě chápat jako opak daňové nejistoty. Tu je možné vyjádřit jako čtverec odchylky od trendu, přičemž čím více se zdanění v jednotlivých sledovaných obdobích odchyluje od dlouhodobého trendu dané země, tím vyšší je nejistota, resp. tím nižší je daňová jistota. Výpočet ukazatele daňové jistoty je tedy založen na metodě výpočtu normovaných odchylek a platí, že vyšší normovaná hodnota ukazatele znamená vyšší právní jistotu.

4 Viz např. Wooldridge (2009).

5 Aproximován ukazatelem dle Feenstra, Inklaar a Timmer (2013), který byl zkonstruován na základě počtu let školní docházky a výnosnosti investic do vzdělání.

Z metodického hlediska je však zároveň důležité, jaký indikátor zdanění je použit pro výpočet odchylek. Standardně používaným ukazatelem zdanění je daňová kvóta, tedy podíl daňových výnosů na HDP. Tento ukazatel však vykazuje celou řadu nedostatků, na které poukazuje např. práce Kotlán, Machová (2012). Proto je jako základ pro výpočet odchylek zdanění v tomto článku použit také alternativní ukazatel zdanění, World Tax Index (WTI), který je popsán v práci Machová a Kotlán (2013). Jedná se o multikriteriální ukazatel, který kombinuje tvrdá data ze světově uznávaných zdrojů (databáze OECD, Světové banky a dalších) s měkkými daty získanými z rozsáhlého dotazníkového šetření, které je pravidelně s roční periodicitou prováděno mezi daňovými experty ze všech zemí OECD. WTI se neomezuje pouze na daňové sazby, jejichž odrazem je za určitých okolností úroveň daňových výnosů, a tedy i daňové kvóty, ale zahrnuje v sobě také další aspekty spojené s daňovým zatížením, jako jsou progresivita zdanění, administrativní náročnost zdanění či daňová uznatelnost nákladů.

Co se týče dat, která byla dále použita v regresní analýze, data o HDP, hrubé tvorbě fyzického kapitálu, daňové kvótě a vládních výdajích byla čerpána ze statistik OECD, které jsou dostupné v on-line databázi OECD iLibrary. Údaje o lidském kapitálu, jak bylo již uvedeno, byly čerpány z databáze Penn World Table (viz Feenstra, Inklaar a Timmer, 2013). Při výpočtu ukazatele WTI pak byly vedle OECD iLibrary využity také databáze OECD Tax Database a Tax Statistics.

V první fázi analýzy byly provedeny panelové testy stacionarity časových řad všech proměnných, a to za použití testu jednotkového kořene podle Im, Pesaran a Shin (2003). U všech časových řad byla na běžných hladinách významnosti indikována neexistence jednotkového kořene. Stochastická nestabilita tak byla v dalších analýzách odstraněna pomocí použití prvních diferencí, u kterých testy jednotkového kořene nestacionaritu zamítly. S ohledem na potřeby interpretace výsledků bylo žádoucí, aby byly proměnné dále logaritmovány. Do modelu tak vstupovaly ve formě první difference logaritmované hodnoty.

Při analýze byl použit dynamický panelový model, k jehož estimaci není vhodná OLS, ale je využita zobecněná metoda momentů (GMM). Jako instrumenty byly použity zpožděné hodnoty vysvětlované proměnné. Z důvodu eliminace endogenity, tedy korelace zpožděných hodnot vysvětlované a vysvětlujících proměnných s náhodnou složkou, byl použit Arellano-Bondův estimátor (Arellano a Bond, 1991). Zmíněný typ odhadu zajišťuje, že příslušným procesem transformace a použitím vhodných instrumentů je eliminováno zmíněné riziko endogenity. Aplikování robustního estimátoru při výpočtu kovarianční matice zajistilo, že výsledky směrodatných odchylek parametrů a testy hypotéz jsou korektní s ohledem na možnou přítomnost autokorelace a heteroskedasticity. Jedná se o metodu „White Period“, kterou nabízí použitý ekonometrický software. Verifikace odstranění endogenity a vhodnost použitých instrumentů byl provedena pomocí Sarganova testu.

Odhadovaný ekonometrický model lze zapsat jako:

$$HDP = c + \beta_1 \cdot FK + \beta_2 \cdot LK + \beta_3 \cdot DJ + \mu. \quad (1)$$

Tabulka 1

Daňová jistota v zemích OECD (průměr 2000–2012, pořadí)

Země OECD	Daňová jistota (2000–2012)	
	Daňová kvóta	World Tax Index
Švýcarsko	7	1
Korea	34	2
Řecko	19	3
Kanada	1	4
Finsko	2	5
Španělsko	26	6
Nizozemsko	15	7
Polsko	11	8
Turecko	8	9
Dánsko	5	10
Austrálie	24	11
Norsko	25	12
Itálie	14	13
Francie	9	14
Mexiko	4	15
Rakousko	6	16
Irsko	21	17
Slovensko	29	18
Švédsko	10	19
Estonsko	3	20
Německo	32	21
Nový Zéland	16	22
Portugalsko	22	23
Spojené království	27	24
Chile	17	25
Island	18	26
USA	13	27
Lucembursko	28	28
Slovinsko	20	29
Japonsko	31	30
Izrael	23	31
Česká republika	33	32
Maďarsko	30	33
Belgie	12	34

Zdroj: vlastní výpočty

V tabulce 1 je uvedeno pořadí zemí podle průměrné hodnoty ukazatele daňové jistoty, které nabývaly jednotlivé země v letech 2000–2012. Ve druhém sloupci je uvedeno pořadí vycházející z výpočtu na základě daňové kvóty. Třetí sloupec pak ukazuje pořadí zemí dle hodnot vypočtených s využitím WTI, podle něž jsou země v tabulce také seřazeny. Na první pohled je zřejmé, že se pořadí zemí značně liší. Nejedná se však o překvapivé zjištění. Zatímco kolísání daňové kvóty je do značné míry odrazem kolísání daňových výnosů, stabilita ukazatele WTI odráží daleko lépe stabilitu parametrů daňových systémů. Mezi uvedenými hodnotami pořadí však nelze nevyzdvihnout postavení České republiky, kde je daňová jistota v porovnání s ostatními zeměmi jedna z nejnižších podle obou použitých ukazatelů. Podobně je na tom také Maďarsko, které se ve sledovaném období potýkalo s důsledky ekonomické krize a s řadou legislativních změn v oblasti zdanění příjmů fyzických osob a korporací i zdanění spotřeby. Zcela opačná je situace Kanady, Finska či Švýcarska, které naopak vykazují vysokou míru daňové jistoty, a to jak vlivem stability daňových sazeb, tak také dalších parametrů daňového systému. Zajímavými zeměmi jsou Belgie a Španělsko, jejichž pořadí podle obou použitých ukazatelů se značně liší. Zatímco ve Španělsku kolísá především daňový výnos v důsledku změn daňových sazeb jednotlivých typů daní, zejména daně z příjmů fyzických osob a odvodů na sociální zabezpečení, v Belgii jsou to spíše další aspekty zdanění, které se odrážejí ve vyšší volatilitě WTI. Volatilita je přitom relativně vysoká v případě zdanění příjmů, a to jak příjmů fyzických osob, tak i korporací.

5. Empirická analýza vlivu daňové jistoty na ekonomický růst

Jak bylo již uvedeno, daňová jistota je v tomto článku vyjádřena jako minimální odchylka zdanění od dlouhodobého trendu. Zdanění je přitom měřeno alternativně dvěma různými ukazateli, a to daňovou kvótou a WTI. Proto byly pomocí GMM odhadnuty dva dynamické panelové modely využívající dva různé ukazatele daňové jistoty. V obou modelech byl potvrzen pozitivní vliv standardních růstových proměnných na ekonomický růst, tedy pozitivní vliv akumulace fyzického i lidského kapitálu. Sarganův test (J-statistika) však ukazuje na vyšší kvalitu modelu daňové jistoty stavějícím na ukazateli WTI. V obou modelech je pak záporný vliv zpožděné hodnoty HDP na obyvatele, což je patrně důsledkem období ekonomické krize, které model pokrývá.

Výsledky odhadu modelu, který využívá pro výpočet daňové jistoty daňovou kvótu, jsou zachyceny v tabulce 2. Daňová jistota má v tomto modelu statisticky významný negativní vliv na ekonomický růst, což není v souladu se stanovenou hypotézou. Je však potřeba si uvědomit, že daňová kvóta je ukazatelem, který vyjadřuje podíl daňových výnosů na HDP. Spíše než ukazatelem reálné daňové zátěže je tedy ukazatelem efektivity výběru daní. Navíc je třeba uvážít, že model zachycuje období, které bylo výrazně poznamenáno hospodářským cyklem, a je tedy zcela přirozené, že docházelo také k výkyvům v daňových výnosech – což lze z určitého úhlu pohledu chápat jako pozitivní jev, kdy zdanění ve vyspělých zemích zřejmě fungovalo jako automatický stabilizátor cyklu.

Tabulka 2

Vliv daňové jistoty na ekonomický růst, daňová kvóta, OECD 2000–2012

Proměnná	Koeficient	Směrodatná odchylka	t-statistika
Zpožděná hodnota HDP/obyv.	-0,0226	0,0124	-1,8140
Podíl hrubé tvorby fixního kapitálu na HDP	0,3794	0,0102	37,1531
Aproximace lidského kapitálu	0,3194	0,0727	4,3925
Daňová jistota (<i>výpočet na základě daňové kvóty</i>)	-0,0010	6,12E-05	-17,0169
J-statistika	32,2109		
Počet instrumentů	34		

Zdroj: vlastní výpočty

Výsledky odhadu modelu, kde byl základem pro výpočet daňové jistoty ukazatel WTI, jsou zcela odlišné, viz tabulka 3. Zde se naopak vliv daňové jistoty projevil jako signifikantně pozitivní, a stanovená hypotéza tak byla potvrzena. WTI je multikriteriálním indexem, který v sobě zahrnuje celou řadu právních aspektů zdanění a lze jej spíše než daňovou kvótu považovat za odraz reálného daňového zatížení ekonomických subjektů. Dochází-li k jeho výkyvům, pak lze skutečně hovořit o výkyvech primárně způsobených změnami v nastavení parametrů daňového systému.

Tabulka 3

Vliv daňové jistoty na ekonomický růst, WTI, OECD 2000–2012

Proměnná	Koeficient	Směrodatná odchylka	t-statistika
Zpožděná hodnota HDP/obyv.	-0,0589	0,0053	-11,0032
Podíl hrubé tvorby fixního kapitálu na HDP	0,3813	0,0069	55,6393
Aproximace lidského kapitálu	0,1581	0,1135	1,3927
Daňová jistota (<i>výpočet na základě WTI</i>)	0,0001	6,29E-05	2,8880
J-statistika	30,2738		
Počet instrumentů	34		

Zdroj: vlastní výpočty

Závěr

Současná ekonomická literatura zabývající se hospodářskou politikou zemí OECD věnuje značnou pozornost vlivu fiskálních proměnných na ekonomický růst. Zaměřuje se na problematiku zdanění podle různých typů daní, na oblast vládních výdajů či velikost veřejného sektoru, přičemž vliv zdanění se obecně považuje za negativní, zatímco vliv vládních výdajů, jedná-li se o výdaje produktivní, je považován spíše za pozitivní. Studie tohoto typu však často opomíjejí fakt, že ekonomický růst nemusí být ovlivňován pouze samotnou úrovní fiskálních proměnných. Zabýváme-li se proble-

matikou zdanění, je třeba si uvědomit, že ekonomické subjekty realizují veškeré své činnosti v určitém právním prostředí, které do značné míry determinuje také parametry daňového systému. Základní právní zásadou, o níž se opírá moderní právní stát, je zásada právní jistoty. Tu lze pochopitelně aplikovat na jakékoliv odvětví práva, včetně práva daňového. Absence elementární právní jistoty v oblasti zdanění deformuje očekávání ekonomických subjektů, způsobuje substituční efekt a přináší dodatečné riziko, které dále deformuje ekonomické chování firem i domácností.

Cílem tohoto článku tak bylo ověřit hypotézu o pozitivním vlivu právní jistoty v oblasti zdanění na ekonomický růst ve vyspělých zemích za použití dynamického panelového modelu zemí OECD v letech 2000–2012.

Z hlediska metodického byla stěžejním problémem analýzy kvantifikace daňové jistoty, která byla provedena na základě výpočtu odchylek od trendu v míře zdanění a normalizace hodnot jejich čtverců. Problematickým bylo také stanovení vhodného indexu pro potřeby měření zdanění jako takového. V analýze tak byly alternativně použity dva ukazatele zdanění, a to standardně používaná daňová kvóta a World Tax Index (WTI).

Výsledky empirické analýzy potvrdily pozitivní vliv akumulace fyzického a lidského kapitálu na ekonomický růst v obou odhadovaných modelech, nicméně model zahrnující ukazatel daňové jistoty vypočtený na základě indexu WTI byl s ohledem na statistiky modelu kvalitnější. Stanovená hypotéza byla rovněž potvrzena pouze na základě odhadu tohoto modelu, kde byl odhadnut signifikantní pozitivní vliv daňové jistoty na ekonomický růst. Při zahrnutí ukazatele jistoty stanoveného na základě daňové kvóty tomu bylo naopak.

I přesto však lze výsledky analýzy považovat za zcela konzistentní. Daňová kvóta v zásadě odráží objem daňového výnosu, a je tedy přirozené, že tato proměnná v období značných makroekonomických turbulencí, které sledovaná časová řada pokrývá, kolísá. Pakliže tomu tak není, je to spíše odrazem faktu, že zdanění dostatečně neplní svou funkci automatického stabilizátoru, než že by v dané ekonomice existovala vysoká úroveň právní jistoty v oblasti zdanění. Ukazatel WTI naproti tomu zahrnuje celou řadu právních aspektů zdanění a v mnohem větší míře odráží reálnou daňovou zátěž ekonomických subjektů, která vyplývá z nastavení parametrů daňového systému. Pozitivní vliv jeho stability na ekonomický růst je tak reálným odrazem pozitivního vlivu stability právního prostředí – a tedy právní jistoty v oblasti zdanění na ekonomiku. Daňovým autoritám OECD lze proto doporučit, aby se více zaměřily na právní aspekty zdanění a zkoumání jejich vlivu na ekonomiku. Zároveň se jedná o doporučení pro další výzkum v této oblasti, jenž by zahrnoval volbu vhodných metod a ukazatelů, které by byly schopné zahrnout právní aspekty zdanění a vhodným způsobem je kvantifikovat.

Literatura

- AFONSO, A.; JALLES, J. T. 2014. Fiscal Composition and Long-term Growth. *Applied Economics*. 2014, Vol. 46, No. 3, pp. 349–358.
- AFONSO, A.; FURCERI, D. 2010. Government size, composition, volatility and economic growth. *European Journal of Political Economy*. 2010, Vol. 26, No. 4, pp. 517–532.
- AFONSO, A.; JALLES, J. T. 2014. Fiscal Composition and Long-term Growth. *Applied Economics*. 2014, Vol. 46, No. 3, pp. 349–358.

- AFONSO, A.; JALLES, J. T. 2012. Fiscal volatility, financial crisis and growth. *Applied Economic Letters*. 2012, Vol. 19, No. 18, pp. 1821–1826.
- ALESINA, A.; ARDAGNA, S. 2010. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. *Tax policy and the Economy*. 2010, Vol. 24, No. 1, pp. 35–68. doi: 10.1086/649828
- ARELLANO, M.; BOND, S. 1991. Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies*. 1991, Vol. 58, No. 2, pp. 277–297. doi: 10.2307/2297968.
- ARNOLD, J. 2008. Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. OECD Economics Department Working Paper No. 643. Paris: OECD Publishing.
- BADINGER, H. 2012. Cyclical Expenditure Policy, Output Volatility and Economic Growth. *Applied Economics*. 2012, Vol. 44, No. 7, pp. 835–851. doi: 10.1080/00036846.2010.524630.
- BARAN, J.; WITZANY, J. 2014. Konstrukce výnosových křivek v pokrizovém období. *Politická ekonomie*. 2014, Vol. 62, No. 1, pp. 67–99. doi: 10.18267/j.polek.938.
- BARRO, R. J. 1990. Government Spending in A Simple Model of Endogenous Growth. *The Journal of Political Economy*. 1990, Vol. 98, No. 5, pp. 103–125.
- BHATTACHARYA, R.; MUKHERJEE, S. 2013. Non-Kenyensian Effects of Fiscal Policy in OECD Economies: An Empirical Study. *Applied Economics*. 2013, Vol. 45, No. 29, pp. 4122–4136.
- BIRD, R. M. 2004. Managing Tax Reform. *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*. 2004, February.
- BLEANEY, M.; GEMMELL, N.; KNELLER, R. 2001. Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the Long Run. *Canadian Journal of Economics*. 2001, Vol. 34, No. 1, pp. 36–57. doi: 10.1111/0008-4085.00061.
- BRYs, B. 2011. Making Fundamental Tax Reform Happen. OECD Taxation Working Paper No. 3. Paris: OECD Publishing.
- EASTERLY, W. et al. 1991. How Do National Policies Affect Long-Run Growth?: A Research Agenda. Policy Research Working Paper Series No. 794. The World Bank, 1991.
- EDMISTON, K. D. 2004. Tax Uncertainty and Investment: A Cross-Country Empirical Examination. *Economic Inquiry*. 2001, Vol. 42, No. 3, pp. 425–440. doi: 10.1093/ei/cbh071.
- EL-SHAZLY, A. 2009. Investment Under Tax Policy Uncertainty: A Neoclassical Approach. *Public Finance Review*. 2009, Vol. 37, No. 6, pp. 732–749. doi: 10.1177/1091142109351565.
- FATÁS, A.; MIHOV, I. 2006. The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States. *Journal of Public Economics*. 2006, Vol. 90, No. 1–2, pp. 101–117. doi: 10.1016/j.jpubeco.2005.02.005.
- FEENSTRA, R. C.; INKLAAR, R.; TIMMER, M. 2013. The Next Generation of the Penn World Table. NBER Working Paper No. 19255. National Bureau of Economic Research, Inc., 2013.
- FURCER, D. 2007. Is Government Expenditure Volatility Harmful for Growth? A Cross-Country Analysis. *Fiscal Studies*. 2007, Vol. 28, No. 1, pp. 103–120. doi: 10.1111/j.1475-5890.2007.00049.x.
- GOMEZ, M. A.; SEQUEIRA, T. N. 2014. Should the US streamline its tax system? Analysis on an endogenous growth model. *Economic Modelling*. 2014, Vol. 37, pp. 113–119. doi: 10.1016/j.econmod.2013.10.033.
- HANOUSEK, J.; NOVOTNÝ, J. 2014. Price Jumps during Financial Crisis: From Intuition to Financial Regulation. *Politická ekonomie*. 2014, Vol. 62, No. 1, pp. 32–48. doi: 10.18267/j.polek.936.
- IM, K. S.; PESARAN, M.; SHIN, Y. 2003. Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels. *Journal of Econometrics*. 2003, Vol. 115, No. 1, pp. 53–74. doi: 10.1016/S0304-4076(03)00092-7.
- JOHANSSON, J.; HEADY, C.; ARNOLD, J.; BRYs, B.; VARTIA, L. 2008. Taxation and Economic Growth. OECD Economics Department Working Paper No. 620. Paris: OECD Publishing.
- KANTOROWICZ, J. 2014. Judges as fiscal activists: Can constitutional review shape public finance? *DANUBE: Law and Economics Review*. 2014, Vol. 5, No. 2, pp. 79–104. doi: 10.2478/danb-2014-0005.
- KNELLER, R.; BLEANEY, M.; GEMMELL, N. 1999. Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*. 1999, Vol. 74, No. 2, pp. 171–190. doi: 10.1016/S0047-2727(99)00022-5.

- KOTLÁN, I.; MACHOVÁ, Z. 2012. The Issue of Using Tax Quota in the Growth Empiricism. In TVRDON, M., MAJEROVA, I. (eds.). *Proceedings of the 10th International Scientific Conference on Economic Policy in the European Union Member Countries*. Karviná: Silesian University in Opava, 2013.
- KOTLÁN, I.; MACHOVÁ, Z. 2013. The Impact of the Tax Burden on the Living Standard in OECD Countries. *Ekonomický časopis*. 2013, Vol. 61, No. 9, pp. 951–962.
- KOTLÁN, I.; MACHOVÁ, Z. 2014. Tax Policy Horizon in the OECD Countries. *Politická ekonomie*. 2014, Vol. 62, No. 2, pp. 161–173.
- KUDRLE, R. T. 2012. Governing Economic Globalization: The Pioneering Experience of the OECD. *Journal of World Trade*. Vol. 46, No. 3, pp. 695–732.
- LEIBFRITZ, W.; THORNTON, J.; BIBBEE, A. 1997. Taxation and Economic Performance. OECD Economics Department Working Paper No. 176. Paris: OECD Publishing, 1997.
- MACEK, R.; MACHOVÁ, Z.; KOTLÁN, I. 2013. The Impact of the Effective Tax Burden and Government Spending on the Economic Growth. In LOSTER, T., PAVELKA, T. (eds.). *7th International Days of Statistics and Economics*. Praha: University of Economics.
- MACHOVÁ, Z.; KOTLÁN, I. 2013. World Tax Index: New Methodology for OECD Countries, 2000–2010. *DANUBE: Law and Economics Review*. 2013, Vol. 4, No. 2, pp. 165–179.
- MACHOVÁ, Z.; KOTLÁN, I. 2014. Expenditures on collective and individual services: Discussion on the classification of government expenditures with regard to their inclusion into growth models. *DANUBE: Law and Economics Review*. 2014, Vol. 5, No. 4, pp. 287–296. doi: 10.2478/danb-2014-0016.
- NIEMANN, R. 2004. Tax Rate Uncertainty, Investment Decisions, and Tax Neutrality. *International Tax and Public Finance*. 2004, Vol. 11, No. 3, pp. 265–281.
- NIEMANN, R. 2011. The Impact of Tax Uncertainty on Irreversible Investment. Review of Managerial Science. Vol. 5, No. 1, pp. 1–17. doi: 10.1023/B:ITAX.0000021971.56588.34.
- OECD. 2010. Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies No. 20. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010. doi: 10.1787/9789264091085-en.
- OMERČEVIĆ, E. 2014. Introducing good money: Legal tender problem or question of structured approach? *DANUBE: Law and Economics Review*. 2014, Vol. 5, No. 1, pp. 53–64. doi: 10.2478/danb-2014-0003.
- POTERBA, J. 1994. State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions. *Journal of Political Economy*. 1994, Vol. 102, No. 4, pp. 799–821.
- SCHNEIDER, F. 2014. In the shadow of the state - the informal economy and informal economy labor force. *DANUBE: Law and Economics Review*. 2014, Vol. 5, No. 4, pp. 227–248.
- SCHWELNUSS, C.; ARNOLD, J. 2008. Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level?: Cross-Country Evidence from the Amadeus Dataset. OECD Economics Department Working Paper No. 641. Paris: OECD Publishing, 2008.
- SMITH, A. 1958. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Praha: SNPL, 1958.
- SMITH, W. T. 1996. Taxes, Uncertainty, and Long-Term Growth. *European Economic Review*. 1996, Vol. 40, No. 8, pp. 1647–1664. doi: 10.1016/0014-2921(95)00022-4.
- ŠIŠKOVÁ, N. 2013. The Impact of the Eurozone's Crisis on the Institutional Framework and National Law of Member States – Some Considerations. *DANUBE: Law and Economics Review*. 2013, Vol. 4, No. 4, pp. 293–300.
- ŠOTKOVSKÝ, I. 2011. A Typology of EU Countries in Terms of Population Growth in the Period from 1990 to 2009. *Moravian Geographical Reports*. 2011, Vol. 19, No. 3, pp. 48–55.
- VARTIA, L. 2008. How do Taxes Affect Investment and Productivity?: An Industry-Level Analysis of OECD Countries. OECD Economics Department Working Paper No. 656. Paris: OECD Publishing, 2008.
- WOOLDRIDGE, J. M. 2009. *Introductory Econometric: A Modern Approach*. Mason: South-Western Cengage Learning, 2009. ISBN 978-0-324-66054-8.

LEGAL CERTAINTY – POSSIBLE PROBLEM OF TAX POLICY IN DEVELOPED COUNTRIES?

Zuzana Machová, Igor Kotlán, Mendel University in Brno, Zemědělská 1/1665, CZ – 613 00 Brno; VSB – Technical University of Ostrava, Sokolská tř. 31, CZ–701 21 Ostrava
(machova@mendelu.cz, igor.kotlan@mendelu.cz)

Abstract

In the OECD, tax policy makes one of the highly sensitive areas of critical importance to the governance of global economy. The OECD authorities realize the importance of tax systems' structure for economic output and social well-being, and thus the tax policy has made one of the OECD policy priorities since the OECD's earliest days. However, the policy has been aimed on giving recommendations to national authorities solely in the area of optimal tax mix structure, while other important aspects of the tax systems have remained omitted. One of such aspects is legal certainty about the development of taxation. If the certainty is low, expectations of economic entities are deformed, which leads to substitution effect, and higher risk occurs. Therefore, the aim of the paper is to validate the hypothesis that higher legal certainty in the area of taxation significantly promotes economic growth. This hypothesis is confirmed within the analysis, and more attention to legal aspects of taxation is suggested.

Keywords

legal aspects of taxation, legal certainty, tax certainty, economic growth

JEL Classification

H2, H3, O4