

Daňová reforma na Novém Zélandu a její tendence v zemích OECD

Ladislav HÁJEK*

Úvod

Daňová soustava prochází ve všech zemích postupnými změnami, které jsou odrazem měnících se podmínek v ekonomice a politice dané země, ale i ve světě. Ekonomická teorie se proto snaží zformulovat obecné principy fungování optimálního daňového systému z hlediska jeho celkové efektivnosti, struktury a míry zdanění. V tomto směru jsou užitečné zkušenosti zemí, které v hospodářské praxi usilovaly o naplnění některých teoretických představ a principů.

Vedle průběžného a krátkodobého hodnocení je možno až s odstupem času a z hlediska dlouhodobého získat objektivnější představu o přínosu, popř. negativních důsledcích určitého daňového systému na ekonomický růst i sociální rozvoj dané země. V tomto smyslu je zajímavý dosavadní vývoj a výsledky daňové reformy na Novém Zélandu.

Daňový systém Nového Zélandu procházel reformou přibližně od poloviny 80. let. V průběhu této reformy stanovila vláda následující priority:

- daňový systém musí odrážet cíle vlády,
- daňový systém se musí zjednodušovat,
- daňoví plátcí mají dostat informace nutné k splnění svých daňových povinností a daňové příjmy musejí být zpracovávány přesně a efektivně,
- daňoví plátcí musejí deklarovat přesně svou daňovou povinnost a proti těm, kteří neplní své daňové povinnosti, jsou podniknuty příslušné sankce,
- daňové zákony je nutno aplikovat objektivně, aby daňový plátcí byl přesvědčen o daňové spravedlnosti.

Objektivní, nestranné uplatňování daňových zákonů je na Novém Zélandu považováno za jeden z hlavních předpokladů efektivní daňové soustavy. Dobrovolné plnění daňových povinností musí být založeno na důvěře plátců, že se v rámci určité zdaňované skupiny uplatňují stejná kritéria pro výpočet, odvod a případné vymáhání daně. Za nejlepší způsob jak zlepšit dobrovolné plnění daňových povinností je považováno zjednodušení daňového systému a přizpůsobení činnosti finančních úřadů potřebám jednotlivých daňových skupin [2, s. 5].

* Ing. Ladislav HÁJEK, Csc., Fakulta informatiky a managementu, Univerzita Hradec Králové, V. Nejedlého 573, 500 03 Hradec Králové, Česká republika

1. Směry prosazování novozélandské daňové reformy v praxi

V duchu uvedených zásad došlo v průběhu 80. a 90. let na Novém Zélandu k rozsáhlým změnám daňové politiky. Byl zjednodušen způsob vyměřování daně z příjmu, bylo zrušeno vykazování různých výdajových položek souvisejících se zaměstnaností, přestaly platit zvláštní výjimky a zrušena byla většina daňových úlev. Rovněž došlo ke snížení počtu daňových sazeb z 19 na 3 daňové sazby z příjmu (15 %, 21 % a 33 %). Pro podniky byl jasně vymezen daňový základ, bylo zrušeno odvětvové zvýhodnění i pobídky a podstatně byla snížena cla na dovážené zboží. V uvedených letech byl kladen důraz na zavedení daňového systému s nízkými daňovými sazbami, ale současně i důraz na zjednodušení daňové legislativy, na zajištění větší jistoty a určitosti pro daňové plátce.

Obsahem daňové reformy v polovině 80. let však na druhé straně bylo zavedení daně z nepeněžních příjmů, daně na zboží a služby, zdanění dividend. Vláda rovněž zaváděla řadu opatření, která posílila úlohu a zodpovědnost daňového plátce za výpočet daně. Docházelo tak k postupnému snižování nákladů souvisejících s plněním daňových povinností. Od konce 80. let v této souvislosti byly v oblasti daňové politiky postupně zaváděny informační technologie (*FIRST – Future Inland Revenue Systems and Technology*). Databáze pro zpracování daní zahrnula více jak 550 milionů finančních transakcí a 75 milionů položek daňových příjmů.

Na počátku 90. let se pozornost daňové reformy začala přesouvat od zdokonalování daňového systému ke změně struktury tohoto systému. Od fiskálního roku 1992/1993 (1. 4. 1992–31. 3. 1993) se čisté daňové příjmy zvyšovaly v průměru o 3 % ročně. Některé daňové sazby byly sníženy, celkové daňové zatížení se však od uvedeného fiskálního roku až do roku 1995/1996 neustále zvyšovalo. Podíl přímých a nepřímých daní na hrubém domácím produktu (HDP) v roce 1992/1993 činil 34,96 % a v roce 1995/1996 vzrostl na 36,40 %. Výdaje na správu daní přitom klesly o 2 %, i když se počet plátců daně zvyšoval. V letech 1997/1998 správní náklady na výběr daní (jako procento čistých daňových příjmů) klesly poprvé pod 1 %.

K dalšímu velkému zjednodušení daňového systému došlo právní úpravou v roce 1998. Do té doby museli zaměstnanci předkládat daňové přiznání pro daň z příjmu s požadavkem na daňové úlevy. Týkalo se to přibližně 1,2 milionu daňových plátců. Podobnou povinnost měli zaměstnavatelé, kteří museli kromě jiného vyhotovit pro každého zaměstnance potvrzení o daňových srážkách prokazující daňový příjem a srážené daně. Od roku 1998 stačí výkaz příjmů vyhotovený zaměstnavatelem. Podobná zjednodušení byla zavedena i u přídavků na děti, u studentských půjček, bylo zjednodušeno prohlášení zaměstnance o příjmu apod.

V souvislosti s postupující liberalizací ekonomiky a s uvedenou daňovou reformou však na Novém Zélandu postupně klesala důvěra ve spravedlivost daňového systému a spokojenost obyvatelstva s ním, a to ze 78 % v roce 1998 na 66 % v roce 1999.

2. Daně z příjmů fyzických a právnických osob

Daň z příjmu se na Novém Zélandu vztahuje k ročnímu příjmu příslušného fiskálního roku, tj. za období od 1. 4. do 31. 3. následujícího roku. Pro zdanitelné příjmové pásmo 0–30 875 NZD (novozélandských dolarů) se sazba daně z příjmu fyzických osob (*Individuals tax rate*) snižovala z 24 % ve fiskálním roce 1995/1996 až na 19,5 % v roce 1999/2000. Pro vyšší příjmy, než je uvedená horní hranice se daňová sazba snižovala z 33 % rovněž až na 19,5 %. Pouze u ročních příjmů nad 38 000 NZD zůstala daňová sazba na původní úrovni, tj. 33 % (viz tab. 1).

T a b u l k a 1

Sazby daně z příjmu fyzických osob (v %)

Zdanitelný příjem	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
0–30875 NZD	24	22.125	21.5	20	19.5
30876–34200 NZD	33	24.375	21.5	20	19.5
34201–38000 NZD	33	33	33	22.875	19.5
38000 NZD a více	33	33	33	33	33

Pramen: FEC Inquiry into the Powers and Operations of the Inland Revenue Department (Overview of Tax System and Strategic Direction of Inland Revenue). Inland Revenue Department, New Zealand Government, April 21, 1999, s. 19.

T a b u l k a 2

Efektivní daňové sazby z příjmu fyzických osob

(po započítání srážek, popř. přírážek k zákonné daňové sazbě, v %)

Zdanitelný příjem	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/1900
0–9500 NZD	15	15	15	15	15
9500–30875 NZD	28	25	24	21.75	21
30876–34200 NZD	33	26.25	24	21.75	21
34201–38000 NZD	33	33	33	24	21
38000 a více	33	33	33	33	33

Pramen: FEC Inquiry into the Powers and Operations of the Inland Revenue Department (Overview of Tax System and Strategic Direction of Inland Revenue). Inland Revenue Department, New Zealand Government, April 21, 1999, s. 19.

V rámci daňové soustavy na Novém Zélandu jsou uplatňovány různé srážky, popř. přírážky při stanovení efektivní, tj. platné daňové sazby (viz tab. 2). Jde například o daňové úlevy pro občany s nízkými příjmy z pracovní činnosti.

U příjmů do 9 500 NZD klesla ve všech uvedených letech efektivní sazba daně na 15 %. Další daňové úlevy je možné uplatnit například pro plátce daní, kteří mají nezaopatřené děti mladší 18 let, úlevy v souvislosti s charitativními dary apod. Prostřednictvím daňového systému je realizována i většina dalších opatření z oblasti sociální politiky vlády (např. podpora rodin s dětmi v podobě daňového dobropisu, přídatky na děti, studentské půjčky apod.). U vyšších příjmů (nad 9 500 NZD) byla naopak efektivní daňová sazba v roce 1999/2000 zvýšena na 21 %, u nejvyšších příjmů, tj. nad 38 000 NZD, zůstala v uvedeném období na úrovni 33 %.

Zákonem stanovená jednotná sazba daně z příjmu právnických osob (*Company income tax*) je 33 %. Systém kreditních účtů zachycujících celkovou daňovou povinnost umožňuje zabránit dvojímu zdanění zisku podniku (na úrovni podniku a znovu na úrovni příjmů ze zisku akcionáře). Sazba daně ze zisku podniků byla stejná jako nejvyšší sazba daně z příjmu fyzických osob (33 %), a proto dividendy vyplácené z čistých zisků (zisků po zdanění) většinou nevyžadovaly žádnou dodatečnou daňovou povinnost ze strany akcionáře.

3. Daň na zboží, služby a jiné daně

Daň na zboží a služby (*GST – Goods and services tax*) byla zavedena v roce 1986 a stanovena ve výši 10 %, v roce 1986 byla zvýšena na 12,5 %. Dodavatelé s obratem vyšším než 30 000 NZD za rok jsou povinni se registrovat jako plátcí této daně a musí tedy tuto daň zahrnout do ceny dodávek svých výrobků a služeb. Dodavatelé s nižším obratem, než je uvedená hranice, se mohou registrovat jako plátcí uvedené daně dobrovolně. Na dovážené zboží se vztahuje stejná sazba daně jako na domácí výrobky a služby. Jenom některé výrobky a služby jsou osvobozeny od uvedené daně (finanční služby a pronájem bytů). Pro vybrané výrobky a služby je stanovena nulová sazba daně. Znamená to, že na uvedené dodávky není uvalena žádná daň, ale dodavatel může žádat o úvěr na daň k zajištění této dodávky (např. u výroby určené pro vývoz).

Mezi další daně a poplatky na Novém Zélandu patří například:

- *Daň z nepeněžních příjmů (Fringe benefit tax)* byla zavedená v roce 1985. Slouží ke zdanění nepeněžních příjmů poskytovaných zaměstnancům. Sazba této daně je stanovena ve výši 49 % z hodnoty nepeněžních příjmů poskytovaných zaměstnavatelem akcionářům a zaměstnancům. Tato sazba byla stanovena tak, aby se poskytnuté nepeněžní příjmy promítly v nákladech podnikatele na pracovní sílu ve stejné míře, jako když by tyto prostředky zaměstnanci vyplatil při uplatnění nejvyšší, tj. 33 % daňové sazby. Jde o následující hlavní kategorie zdanitelných nepeněžních příjmů: poskytování automobilu, úvěry na nízký úrok,

poskytování výrobků a služeb bez zaplacení či se slevou, příspěvky zaměstnavatele do fondu nemocenského pojištění a do fondu pro případ nehody nebo úmrtí.

- *Herní daň (Gaming duty)* postihuje loterie (sazba daně činí 5,5 %) a hrací automaty (sazba daně je stanovena ve výši 20 %).

- *Darovací daň (Gift duty)* je placena dárce majetku a má progresivní sazbu podle hodnoty daru.

- *Daň z nájmu a pronájmu půdy (Stamp duty)*. Daň je stanovena progresivně v závislosti na hodnotě majetku.

- *Daň z vydané směnky (Cheque duty)*.

Kromě uvedeného přehledu přímých a nepřímých daní existují i další daně, které spravují jiné instituce, než je vládní Inland Revenue Department, jako jsou například daně na tabák, benzin, příspěvky na pojištění apod.

Podíl daní na HDP (bez spotřebních daní, pojištění, cel aj.) byl na Novém Zélandu v roce 1980/1981 30,56 %. Do fiskálního roku 1995/1996 vzrostl tento podíl na 36,40 % a v roce 1996/1997 klesl na 33,3 %. Od roku 1997/1998 se podíl daní na HDP začal postupně zvyšovat [2, s. 28].

Daňová reforma na Novém Zélandu byla součástí rozsáhlé liberalizace ekonomiky v 90. letech. Vedle daní z příjmu byla snížena a v podstatě zrušena cla jako forma nepřímé daně na dovážené výrobky za situace, kdy k takové liberalizaci nedošlo (až na výjimky) jinde ve světě. V důsledku uvedené hospodářské politiky a z ní vyplývající vyšší citlivosti ekonomiky na některé další faktory (neúroda způsobená suchem a krize v Asii) došlo na konci 90. let k zesílení dlouhodobě se hromadících problémů. Nerovná konkurence domácích výrobců se zahraničními dovozy (přímo i skrytě subvencovanými) měla negativní dopad na domácí produkci především malých a středních podnikatelů, na trh práce, na daňové příjmy, na obchodní a platební bilanci, na vývoj HDP. Přitom podíl daní na HDP ve uvedeném pojetí klesl v roce 1996/1997 až na 33,3 %.

4. Daňová reforma v roce 2000

Pro fiskální období 2000/2001 (1. 4. 2000–31. 3. 2001) s nástupem nové vlády zůstala sazba daně z příjmu fyzických osob 19,5 % zachována pro nejnižší příjmy, tj. do 38 000 NZD ročně. Sazbou daně 33 % jsou zdaněny příjmy od 38 000 do 60 000 NZD. Nově je však zavedena dodatečná daňová sazba 39 % pro příjmy nad 60 000 NZD ročně, což je částka, která přibližně odpovídá průměrnému ročnímu příjmu. Sazba daně z příjmu právnických osob činí i nyní 33 %. Na Novém Zélandu se rovněž zvýšila od 1. 4. 2000 daň z doplňkových mezd nepeněžní povahy (výhody plynoucí zaměstnancům od zaměstnavatele v podobě poskytnutého automobilu, příspěvků na stravování, slev na zboží apod.),

a to ze 49 % na 64 %. Efektivní daňová sazba (zahrnuje srážky sazby daně pro nízké příjmové skupiny) je pro roční příjmy do 9 500 NZD 15 %, od 9 500 do 38 000 NZD 21 %, pro příjmy od 38 000 do 60 000 NZD 33 % a pro příjmy překračující 60 000 NZD ročně je 39 %.

Ve shodě se zvýšením horní sazby daně z příjmu byla zvýšena i horní sazba daně z dalších dodatečných a vedlejších příjmů (*Extra emolument rate*), jako jsou prémie, přijaté splátky, pracovní aj. kompenzační příjmy, starobní důchody apod., a to na 39 %. Podobně je tomu rovněž u daně z přijatých úroků (*Resident withholding tax on interest*) – 19,5 % (roční příjem do 38 000 NZD), 33 % (roční příjem od 38 000 do 60 000 NZD) a 39 % pro příjmy přesahující 60 000 NZD ročně a pro daňové plátce bez registračního čísla.

Pro srovnání, v České republice se od 1. 1. 2001 pohybuje sazba daně z příjmu fyzických osob od 15 % (pro zdanění nejnižších příjmů) do 32 % (pro roční příjmy nad 331 200 Kč). Daň z příjmu právnických osob je stanovena jednotnou sazbou 31 %. Takzvaná složená daňová kvóta podle metodiky Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), tj. podíl všech daní (včetně příspěvků na sociální a zdravotní pojištění) na HDP dosahuje v ČR přibližně 38–39 %. Údaje za Nový Zéland i další země jsou v některých případech zkresleny uplatněním jiné metodiky, která nepostihuje veškeré vybrané daně, jako například daně spotřební, cla, ale především příspěvky na sociální, zdravotní aj. pojištění, které představují pro většinu obyvatel od středních příjmových skupin dodatečnou a významnou daňovou zátěž, i když jde z velké části či zcela o tzv. dobrovolné pojištění.

5. Srovnání výsledků daňové reformy Nového Zélandu s USA a s jinými zeměmi OECD

Daňová reforma na Novém Zélandu a v dalších členských státech OECD vykazuje z hlediska dlouhodobého řadu společných rysů, které lze při určitém zjednodušení stručně shrnout a zobecnit. K tomu vedle ekonomiky malého rozměru, jakou je Nový Zéland, můžeme pro srovnání využít hlavní poznatky o směru a důsledcích daňové reformy v USA.

Pod vlivem určitých teoretických přístupů, politických představ a cílů prosazují některé vlády snížení přímých daní, a to především daně z příjmu fyzických a právnických osob. Na Novém Zélandu k tomu došlo ve druhé polovině 90. let.

Podobnou povahu a směr měla i daňová reforma v USA, a to přibližně s desetiletým časovým předstihem. Již na počátku 80. let přesvědčili představitelé ekonomie strany nabídky prezidenta R. Reagana, aby prosadil snížení osobní daňové sazby o 25 %. Na základě tzv. Lafferovy křivky tvrdili, že nižší daňové

zatížení bude stimulovat ekonomickou aktivitu a přinese vyšší daňové výnosy do rozpočtu vlády. Tyto předpovědi se však nepotvrdily [12, s. 183–184]. Federální příjmy se ve skutečnosti začaly snižovat a v důsledku toho vykázal federální rozpočet v roce 1983 deficit ve výši 200 mld USD a dále se zvyšoval, ačkoliv ještě v roce 1979 byl v podstatě vyrovnaný.

V teoretickém pojetí Lafferovy křivky se daňové výnosy vlády (příjmy státního rozpočtu z daní) zvyšují do určitého bodu (procenta zdanění) a až po překročení této hranice začínají klesat v důsledku předpokládané snižující se ekonomické aktivity. Souhrnné ekonomické údaje z Nového Zélandu, USA a jiných zemí však tento teoretický předpoklad nepotvrzují. Lafferova křivka odvozená na základě empirické analýzy ukazuje, že daňová sazba přinášející nejvyšší daňové příjmy vlády je podstatně vyšší než sazby používané v hospodářské praxi. Dalším zobecněným poznatkem z oblasti hospodářské praxe je to, že snížení daňových sazeb přinese přibližně proporcionální snížení daňových příjmů a snížení daní tedy samo o sobě nevede k vyšší ekonomické aktivitě. Významnější vliv mají jiná opatření v rámci hospodářské politiky vlády [14, s. 796–797].

V průběhu dvou volebních období R. Reagana se horní sazba daně z příjmu fyzických osob snížila z 50 % (popř. ze 70 % u příjmů z úroků) na 28 %. Tyto sazby se začaly mírně zvyšovat už za prezidenta G. Bushe, a to na 31 %. Jedním z bodů volebního programu B. Clintona bylo zvýšení daní především u vyšších příjmových skupin obyvatelstva. Na základě toho byla již v roce 1993 zvýšena horní sazba daně z příjmů na 40 %. Vyšší příjmy vlády umožnily v souladu s volebním programem B. Clintona postupně snižovat rozpočtový deficit a zvýšit výdaje do školství, na rekonstrukci dopravních sítí, na rozvoj vědy a jiných oblastí důležitých pro fungování americké ekonomiky, která roste vysokým tempem nepřetržitě od počátku 90. let.

Po celých 28 let byl federální rozpočet USA každoročně schodkový. Až ve fiskálním roce 1998 (1. 10. 1997–30. 9. 1998) vykázal poprvé téměř po 30 letech přebytek, a to přibližně 80 mld USD. Ve fiskálním roce 2000 (1. 10. 1999–30. 9. 2000) dosáhl rozpočtový přebytek již 270 mld USD a vysoký přebytek je předpokládán i v rozpočtu na fiskální rok 2001. Mohlo by tak v budoucnu docházet ke snižování obrovského státního dluhu, který postupně s každoročními deficity rozpočtu narůstal a představuje dnes přibližně 5,5 bilionů USD [1, s. 19–21].

Podle údajů OECD došlo v uplynulých čtyřiceti letech (v protikladu s obecnými politickými proklamacemi vlád) k narůstání úlohy státu v ekonomice. V roce 1960 se v členských státech OECD podílely veřejné výdaje na tvorbě HDP v průměru 27 procenty, v roce 1998 však již 48 procenty. Nejvyšší je tento podíl ve Švédsku (66 %), v Dánsku a ve Finsku (přibližně 60 %). Více než z 50 % se podílí veřejný sektor na tvorbě HDP například i v Německu, ve Francii, v Belgii, Rakousku, Itálii a Nizozemsku.

Podíl daní (včetně příspěvků na sociální a zdravotní pojištění) na hrubém domácím produktu byl v rámci zemí OECD na konci 90. let nejvyšší ve Švédsku (53 %), v Dánsku (49,3 %), ve Francii (45,2 %), v Itálii (43,5 %). Průměrné daňové zatížení v uvedeném pojetí bylo na konci 90. let v členských státech Evropské unie přibližně 39,5 %, v ČR okolo 38 %. Nejnižší daňové zatížení v rámci zemí OECD má Mexiko (17 %). K zemím s nízkým daňovým zatížením (do 30 %) patří dále Jižní Korea, Turecko, Japonsko a USA.

Celková míra zdanění neustále vzrůstá, ale mění se struktura daní. Daň z příjmu fyzických osob zůstává v rámci zemí OECD hlavním zdrojem daňových příjmů, ale podíl těchto daní klesl z 31 % na počátku 80. let na 27 % na konci 90. let. Podíl daní z příjmu právnických osob na celkových daňových příjmech zůstal po celé uvedené období přibližně 8 %. I když podíl zisků korporací na HDP prudce vzrostl, skutečné zdanění zisků se snížilo v důsledku daňových úniků (např. do „daňových rájů“) i v důsledku daňových výhod v rámci sílící konkurence v oblasti daní mezi průmyslově vyspělými zeměmi.

Nejrychleji rostly v členských státech OECD daňové příjmy ze spotřebních daní, z DPH (daň z přidané hodnoty) a z příspěvků na sociální pojištění. V polovině 60. let činila DPH 12 % celkových daňových příjmů, zatímco na konci 90. let již 18 % těchto příjmů. V uvedeném období však klesl podíl daní z majetku na celkových daňových příjmech, a to z 8 % na 5 %, v ČR váha majetkových daní na celkových daňových příjmech činila přibližně 1,4 % [17, s. 1].

Závěr

Údaje o hospodářském vývoji Nového Zélandu, USA a dalších členských států OECD za uplynulých 20 let naznačují, že rozhodující vliv na chování zdaňovaných subjektů nemá celková míra zdanění, ale rozdíly v daňových sazbách mezi jednotlivými zdaňovanými skupinami, sektory a zeměmi. Důležitým předpokladem účinné daňové soustavy je uplatnění tzv. horizontální spravedlnosti při výběru daní (stejně příjmy a majetek různých subjektů by měly podléhat stejnému zdanění). Vysoké daňové sazby vyvolávají přesun ekonomické aktivity do méně zdaňovaných sektorů, do „stínové ekonomiky“, nebo do zahraničí.

Nízké daňové sazby v tzv. daňových rájích umožňují provádět formální finanční operace k obcházení daní. Tím narušují daňové systémy ostatních zemí, legalizují daňové úniky a deformují podmínky konkurence na světových trzích (tzv. fiskální dumping). V některých zemích jsou tyto operace široce využívány a významným prvkem skryté podpory exportu domácích výrobců. Jde o závažné problémy, které začínají být řešeny především na úrovni mezinárodních finančních institucí a Světové obchodní organizace (WTO). Prvním takovým

krokem je vyjádření WTO o nutnosti zrušit americký zákon o tzv. Korporacích pro zahraniční prodej (*FSC – Foreign Sales Corporations*), přes které firmy z USA formálně realizují svůj vývoz, vyhýbají se placení daní a získávají tak výhody v cenové konkurenci na světových trzích.

Problémy souvisejícími s „daňovými ráji“ se na svém zasedání v polovině roku 2000 zabývala i OECD, která zveřejnila seznam 35 těchto finančních center, pohrozila jim sankcemi a vyzvala je, aby do konce roku 2005 změnila svou legislativu. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj mezi daňové ráje zařadila vedle Panenských ostrovů, Panamy, Libérie apod. i malé evropské státy, jako je Lichtenštejnsko, Monako, Andora, Gibraltar.

Nižší míra zdanění přináší pro jednotlivé subjekty větší či menší úspory na daních, ale je také provázena snížením veřejných výdajů. Ve srovnání s „daňovou úsporou“ plátce daně musí dojít často i k několikanásobnému zvýšení individuálních výdajů spojených například s dopravou, se zajištěním osobní bezpečnosti, majetku, zdraví, života nebo s náhradou škod způsobených neplněním základních funkcí státu v oblasti prevence i represe vůči negativním sociálním jevům („daň za selhání státu“). „Daňová úspora“ je tak někdy spojena s vyššími individuálními i společenskými náklady.

To byl v poslední době v některých zemích pravděpodobně jeden z důvodů neúspěchu politických programů založených na obecně přijímané myšlence snižování daňového zatížení. Ve své konkrétní podobě a důsledcích však tento požadavek vyvolává ve společnosti spíše obavy, protože sám o sobě nevedl v hospodářské praxi k vyšší ekonomické aktivitě, k racionálnější alokaci a úsporám zdrojů, ale k růstu rozpočtového deficitu, veřejného dluhu, skrytého zadlužování budoucích generací (zanedbáváním i prosté obnovy dopravních sítí, bytového fondu apod.). Omezování výdajů státu i do dalších oblastí důležitých z hlediska ekonomické a sociální stability „...může překročit hranici, za kterou začínají být ohroženy základní sociální služby, nebo dokonce celá společnost se dostává do stavu ohrožení“ [15, s. 78].

Jedním z faktorů ovlivňujících míru zdanění je i dosažená úroveň v rozsahu poskytovaných veřejných statků a služeb. V Evropě proto vzniká (ve srovnání se zeměmi s jinou tradicí a kulturou) silný společenský tlak na udržení, popřípadě rozšíření výdajů státu na školství, kulturu, sociální a zdravotní zabezpečení.

Souběžně s poklesem daňových sazeb z příjmu ve většině zemí rostou nepřímé daně jako předpoklad k udržení či rozšíření veřejných výdajů. Problémy v oblasti veřejných financí (vysoký a rostoucí deficit státního rozpočtu, růst státního a veřejného zadlužení), ale i narůstající problémy v oblasti ekonomické a sociální (rostoucí sociální nerovnost, nezaměstnanost, kriminalita apod.) vedou k hledání dodatečných zdrojů k stimulaci sociálně ekonomického rozvoje a udržení

či obnovení základních funkcí státu. S určitým časovým zpožděním pak dochází ke zvyšování přímých daní, a to daní z příjmu a majetku především u vyšších, popřípadě středních příjmových skupin. Důsledkem toho je skutečnost, že ve všech průmyslově vyspělých zemích se v rámci daňové reformy mění především daňová struktura, ale z hlediska dlouhodobého neustálé vzrůstá podíl daní na HDP, roste podíl veřejných výdajů na HDP a roste tak míra jeho přerozdělování prostřednictvím veřejných rozpočtů.

K hlavním příčinám tohoto vývoje pravděpodobně patří i to, že s růstem nahromaděného národního bohatství, s růstem objemu amortizace a při dosažení vysoké úrovně spotřeby vzrůstají nároky na udržení daného stavu, ale i na určitý rozvoj dosažené úrovně (rostou nároky na rozsah oprav a výstavbu nových dopravních sítí, bytů, na sociální výdaje apod.). Tato tendence je zesilována rostoucími požadavky informovaného a racionálně uvažujícího jedince na rozsah státem poskytovaných veřejných statků a služeb. Individuální zajišťování některých statků a služeb, souvisejících například se zdravím, s osobní bezpečností atd., je v dnešní době nákladnější a překračuje možnosti i vyšších příjmových skupin. Pojem racionalita a užitek tak pravděpodobně nabývá širší rozměr a hlubší smysl.

Došlo 12. 12. 2000

Literatura

- [1] Economic Report of the President. Washington, US Government Printing Office 1996.
- [2] FEC Inquiry into the Powers and Operations of the Inland Revenue Department (Overview of Tax System and Strategic Direction of Inland Revenue). Inland Revenue Department, New Zealand Government, 21 dubna 1999.
- [3] GALBRAITH, J. K.: The Affluent Society. 4th edition. London, Penguin Books 1991.
- [4] HÁJEK, L.: Ekonomické systémy a hospodářská politika. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 45, 1997, č. 10, s. 800–809.
- [5] HÁJEK, L.: Ekonomie a národní hospodářství. Hradec Králové, Gaudeamus 1998.
- [6] HÁJEK, L.: Liberalizmus a hospodářská politika 90. let. Hospodářské noviny, č. 238, 8. 12. 1998, s. 9.
- [7] HÁJEK, L.: Vnitřní skryté zadlužení nás může zaskočit. Hospodářské noviny, č. 244, 15. 12. 1999, s. 8.
- [8] HÁJEK, L.: Jaká je výše zdanění ve srovnání s Evropskou unií. Hospodářské noviny, č. 10, 14. 1. 2000, s. 8.
- [9] HÁJEK, L.: Prostor pro daňovou reformu v ČR se zužuje. Hospodářské noviny, č. 90, 10. 5. 2000.
- [10] HALADA, P.: Teoretický návrh optimálního daňového systému. Acta oeconomica pragensia, 7, 1999, č. 7, s. 537–546.
- [11] KINKOR, J.: Trh a stát. Praha, Svoboda 1996.
- [12] MANKIW, N. G.: Zásady ekonomie. Praha, Grada Publishing 1999.
- [13] MINČIČ, L.: Daně na rozcestí. Finance a úvěr, 50, 2000, č. 3, s. 130–146.
- [14] SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D.: Ekonomie. Praha, Svoboda 1991.
- [15] SOROS, G.: The Crisis of Global Capitalism (Open Society Endangered). London, Little, Brown and Company 1998.
- [16] Taxation (Income Tax Rates) Act. Inland Revenue Department, New Zealand Government 1997.
- [17] The OECD Tax Statistics 1999.

TAX REFORM IN NEW ZEALAND AND ITS TENDENCY IN OECD COUNTRIES

Ladislav HÁJEK

During the 1980s and 1990s there were extensive tax policy changes in New Zealand, including major simplification of income tax; e. g., employment related expenditures, special exemptions and most rebates were removed; the 19-step personal income tax rates were reduced to 3 rates (15 %, 21 %, 33 %), and expanded domestic withholding taxes. The legislative emphasis has been put on delivering low tax rate system, simplifying tax legislation, and providing greater certainty for taxpayers.

The statutory company income tax rate applying to New Zealand corporations is 33 %. There was the removal of industry-based incentives for businesses in the framework of tax system. In 1986 there was introduced Goods and services tax (GST) at a rate of 10 %. The rate was increased to 12.5 % in 1989.

There are other taxes and duties that are the responsibility of Inland Revenue. It does not cover duties that are administered by other government agencies, e. g. levies on tobacco and petrol.

Fringe benefit tax (FBT) was introduced at a rate of 49 % in 1985 to ensure that non-cash benefits provided to employees would be subjected to tax. This rate was set so that employers face the same costs in providing fringe benefits as they would in making an equivalent taxable payment to an employee on the top marginal tax rate. There are four main categories of taxable fringe benefits: motor vehicles; low-interest loans; free, subsidised or discounted goods and services; employer contributions to sickness, accident or death benefit funds and specified insurance policies.

Gaming duty consists of lottery duty, gaming machine duty and casino duty. A donor of property pays gift duty. It is payable at progressive rates according to the value of the gift. There are two types of stamp duty: conveyance duty and lease duty. The duty is levied at progressive rates on the value of the property. Bills of exchange are liable to cheque duty.

From April 1, 2000 the top personal income tax rate was increased from 33 % to 39 % for income over 60,000 NZD (New Zealand dollars), and the fringe benefit tax rate from 49 % to 64 %. Related changes were also applied to the extra emolument rate for lump sum payments such as bonuses, redundancy and retirement payments, and for withholding tax rate for interest.

There has been also a continuing trend towards higher tax levels in the other OECD countries: from 29 % of GDP in 1970, to 33 % in 1980, to 36 % in 1990 and almost 38 % in 1996. While, on average, tax levels have been rising, the share of main taxes in total revenues has also changed. Personal income taxes remain the largest single source of revenue, but for OECD countries as a whole their share has shrunk from 31 % of total

taxes in the early 1980s to 27 % at the end of 1990s. The share of corporate profits in GDP of the OECD area strongly increased after the mid 1980s, but the effective tax burdens on profits fell. This trend reflects in part an increasing erosion of the tax base as a consequence of tax evasion (including the use of „tax havens“) and intense tax competition among industrialised countries.

Currently, the countries with the highest tax/GDP ratio – over 45 % of GDP – are Denmark, Sweden, Finland, Belgium and France. At the opposite end of the spectrum is Mexico where total tax revenues represent less than 17 % of its GDP. Four countries have tax levels in the 20–30 % of GDP range: South Korea, Turkey, Japan and the USA.

The fastest growing revenue sources have been general consumption taxes and contributions to finance social security. General consumption taxes, especially value-added tax (VAT), now produces 18 % of total tax revenue. On the contrary, the share of property taxes in the tax mix has markedly dropped.

The data on the economic development of New Zealand and other OECD member countries in the last 20 years show that it is not the total tax rate influencing the taxed subjects but the differences in tax rates between the taxed groups, sectors and countries. Low tax rates in so-called „tax havens“ enable to carry out formal financial operations to by-pass taxes. This causes breach of the tax systems of other countries, tax avoidance is legalised and conditions for competition in world markets are deformed. These are serious issues and start being solved by international financial institutions and World Trade Organisation (WTO).

The lower tax rate causes bigger or smaller tax savings; it is however accompanied by the reduction of public expenses. In comparison to „tax savings“ the taxpayer is forced to increase his personal expenditures several times. This concerns transport, personal, property, health and life security, damages caused by the failures of basic functions of the government in the area of prevention and repressive measures towards negative social issues etc. („Tax from the government failures.“)

Together with the income tax rate reduction the indirect taxes in most countries increase as a precondition for the maintenance or expansion of public expenditures. Problems in the area of public finances (high and growing government budget deficit, the growth of government and public indebtedness), but also the ever growing problems of economic and social character (growing social inequality, unemployment, crime-rate, etc.) lead to seeking additional incentives for social-economic development and for the maintenance or recovering of basic functions of government. Then, with a delay the direct taxes (income taxes and property taxes) first of all within higher and middle-income groups are increasing. This results in the fact that above all the tax structure in all developed countries is changing, but in the long run the share of taxes on GDP goes up as well as the share of public expenditures on the GDP and also the rate of its redistribution by the means of public budgets is growing.