

18. december 2020

Nikdy ich všetky neskontroluješ, ale máš sa snažiť

Daňová medzera na firemnej dani

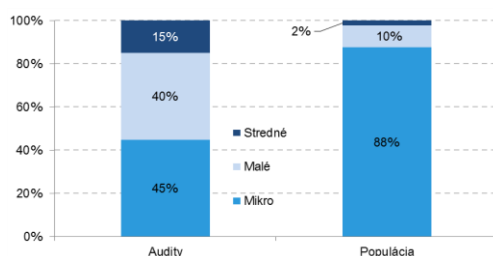
Jaroslav Bukovina, Marek Chudý, Rastislav Gábik, Lucia Šramková

Daňovú medzeru na úrovni malých a stredných firiem odhadujeme na úrovni 360 mil. eur alebo 25 % z ich potenciálneho výnosu. Medzera je rozložená naprieč populáciou firiem s výškou nepriznanej dane od niekoľko stoviek po pár tisíc eur. Zdrojom medzery nemusia byť len daňové úniky, ale aj nesprávna interpretácia často meniacej sa legislatívy. Významné zníženie medzery preto nedosiahneme iba formou tradičných kontrol priamo vo firme, aj keď zvýšime dnešný nízky stav, približne 1 500 kontrol ročne. Kontroly priamo vo firme budú stále príliš drahé, ak riziko daňového úniku dosahuje niekoľko stoviek eur. Aká je teda cesta vpred? Inšpiráciou v zahraničí sú daňové kontroly napríklad vo forme listu, ktoré namiesto hĺbkovej analýzy firmy cielia na konkrétne nedostatky v reálnom čase a viažu tak omnoho menej zdrojov. K tomu cieľu sa môže finančná správa priblížiť, ak v súlade s odporúčaniami Medzinárodného menového fondu zlepší prácu s dostupnými zdrojmi dát a zlepší dostupnosť aktuálnych informácií pre malé a stredné firmy.

Nedostatok kontrol na firemnej dani

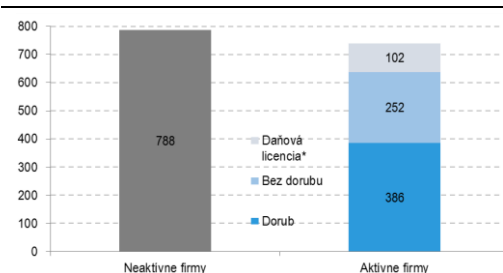
Daňové kontroly na korporátnej dani neplnia preventívnu funkciu a nepodporujú dobrovoľné plnenie daňových povinností firiem. Ročne sa uskutoční približne 1 500 kontrol pri viac než 200 tisíc firmách, čo predstavuje len 0,8 kontrol na 100 firiem. Kým populáciu firiem tvoria najmä mikro firmy¹, daňové kontroly smerujú skôr do malých a stredných firiem² (graf 1). Daňové úrady dnes vykonávajú ciele kontroly, kde z dostupných informácií predpokladajú, že firma riadne nepriznala daň. Na základe dát z auditov však pozorujeme nesprávny výber firiem. Približne polovica kontrol smerovala do neaktívnych firiem, ktoré nespocovali s kontrolórom³ a ten nemohol objektívne vyhodnotiť situáciu. Takéto kontroly zbytočne viažu zdroje finančnej správy, neprinášajú dodatočné financie a neprispievajú ani k zlepšeniu daňovej morálky firiem. V prípade kontrol v aktívnych firmách očistených o kontroly daňovej licencie, iba 60 % kontrol identifikovalo nedostatky, kde kontrolór dorubil daň (graf 2).

Graf 1: Štruktúra kontrol a populácie firiem (priemer za zdaňovacie obdobia 2014 – 2016)



Zdroj: FSSR, IEP

Graf 2: Priemerná štruktúra kontrol za rok



*kontroly daňovej licencie hodnotia len zaplatenie správnej výšky licencie čo neposkytuje úplný obraz o tom či firma správne priznáva daňovú povinnosť. Zdroj FSSR, IEP

¹ Firmy s obrátom do 2 mil. eur a počtom zamestnancov 0 až 9.

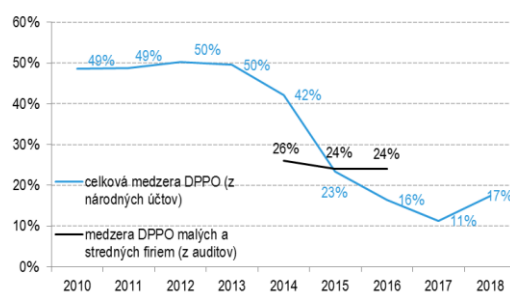
² Malé a stredné firmy s obrátom od 2 do 50 mil. eur s počtom zamestnancov 10 až 250.

³ Samotná kontrola neaktívnej firmy nemusí nevyhnutne znamenať zlé zameranie daňovej kontroly. Práve naopak, v niektorých prípadoch sú podnikateľské subjekty aktívne. V momente začatia daňovej kontroly však nespocovali s kontrolórom, čo vedie k vyrubeniu dane „podľa pomôcok“ – teda bez daňovej kontroly vo firme ale na základe dostupných ukazovateľov ako objem tržieb. Dôvodom väčšiny prípadov kontrol neaktívnych firiem je kombinácia neaktuálneho obchodného registra firiem, ktorý obsahuje množstvo neaktívnych firiem a daňového poriadku, podľa ktorého ak daňový subjekt nepodal daňové priznanie, a to ani na výzvu správcu dane, určí sa daň podľa pomôcok.

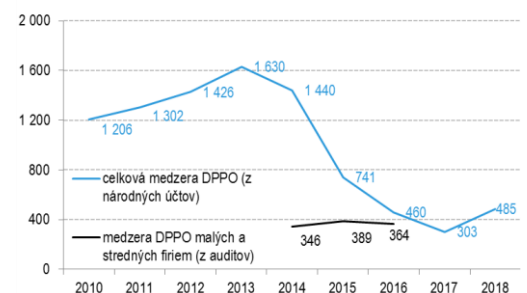
Nedostatok a nevhodné celenie kontrol môžu vytvárať motivácie vyhýbať sa plateniu korporátnej dane, čo potvrdzujú aj skúsenosti s daňovou licenciou. Pred zavedením daňovej licencie viac než 50 %, prevažne mikro a malých firiem pravidelne neplatilo korporátnu daň. Po jej zavedení mnohé firmy⁴ priznali výšku zisku, ktorý presne zodpovedal požadovanej výške daňovej licencie⁵. Takáto „flexibilita“ pri stanovení firemnej dane, respektíve dlhodobé a pravidelné dosahovanie straty či nulového zisku naznačuje že časť subjektov sa vedome vyhýba plateniu daní⁶. Priamym dôsledkom sú nižšie príjmy štátneho rozpočtu, respektíve nerovnosť v spoločnosti, kde sa vybrané subjekty (plne) nepodieľajú na benefitoch spoločenskej infraštruktúry na úkor poctivo platiacich daňovníkov.

Za účelom vyhodnotenia rozsahu daňových únikov sme pripravili odhad daňovej medzery na firemnej dani postavený na individuálnych daňových kontrolách firiem. Tento odhad dopĺňa už existujúci odhad medzery na firemnej dani (graf 3 a 4) postavený na makro dátach národných účtov. Vďaka individuálnym kontrolám firiem⁷, je možné identifikovať nielen výšku daňovej medzery ale aj rizikové firmy pretože poznáme výšku daňového dorubu a iné charakteristiky ako sídlo, vek, počet zamestnancov a rôzne finančné ukazovatele. Následne použitím ekonometrických metód (Box 1) rozširujeme údaje o doruboch z daňových kontrol a charakteristikách kontrolovaných firiem na celú populáciu malých a stredných firiem (SMEs) na Slovensku, ktoré tvoria 99 % všetkých firiem. Pri aktuálnom odhade pracujeme len s kontrolami malých a stredných, prevažne domácich firiem. Veľké nadnárodné spoločnosti⁸ budú doplnené v ďalšej fáze projektu pretože ich daňové kontroly sú komplexnejšie vzhľadom na možnosti znižovania daňovej povinnosti cez presun ziskov do zahraničia. Odhad medzery z kontrol SMEs je preto len podmnožinou celkovej medzery odhadnutej z makro dát v národných účtoch (graf 4).

Graf 3: Medzera* na firemnej dani (% z potenciálnej dane)



Graf 4: Medzera* na firemnej dani (mil. eur)



*Odhad z auditov je podmnožinou celkovej medzery⁹ pretože vychádza iba z auditov malých a stredných firiem. Medzera ako % z potenciálnej dane je preto relatívne vyššia.

*Odhad z daňových kontrol je dostupný iba za zdaňovacie obdobie 2014-2016. Pred rokom 2014 je kvalita firemných charakteristik obmedzená. Kontroly po roku 2016 práve prebiehajú čo spôsobuje dynamiku DPPO, keď sa daňové priznanie môže podať až 9 mesiacov po skončení zdaňovacieho obdobia.

Pri hodnotení vývoja medzier je dôležité sledovať trend vývoja, nie level ktorý môže byť vychýlený kvalitou vstupných dát. Obe metodiky odhadu medzery sú v prípade kvalitných dát rovnocenné. Po doplnení kontrol veľkých nadnárodných korporácií by medzera v oboch prípadoch mala byť približne rovnaká, čo však automaticky neznamená, že odhad medzery veľkých korporácií je rozdielom týchto odhadov

Zdroj: IFP

⁴ 30 tisíc firiem, čo odpovedá približne 15 % z populácie.

⁵ RRZ 2017; IFP 2018

⁶ Na Slovensku pozorujeme firmy, ktoré nezaplatili daň z príjmov ani raz za 10 rokov (IFP, 2018).

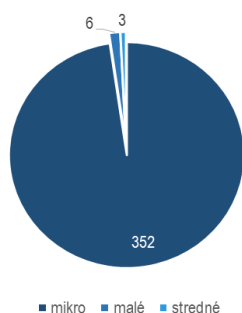
⁷ Očistený výber o audity, ktoré nie je možné použiť, napr. o neaktívne firmy.

⁸ Ide približne o 1000 firiem s ročným obrátom väčším ako 40 mil. eur spadajúcich pod Daňový úrad pre vybrané hospodárske subjekty.

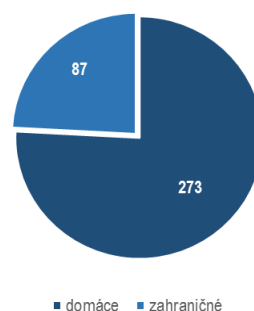
⁹ Manuál IFP: Odhad daňovej medzery na DPPO

Daňová medzera na úrovni malých a stredných firiem dosiahla v sledovanom období približne 25 %. Štát tak prišiel každoročne o takmer 360 mil. eur¹⁰, z ktorých by bolo možné financovať prioritné oblasti ako školstvo alebo zdravotníctvo ¹¹. Medzera je rozložená naprieč populáciou firiem¹² s výškou nezaplatenej dane od niekoľko desiatok po pár tisíc eur. Z pohľadu sektorov je najväčšia medzera v sektore obchodu a dopravy, kde pôsobí aj najväčšie množstvo subjektov. Avšak najväčšie úniky na daniach pripadajúce na jednu firmu nájdeme v sektore poľnohospodárstva, administratívnych službách a až následne v odvetví obchodu. Rozdelenie firiem podľa regiónov prirodzene indikuje najväčšiu medzeru v Bratislavskom kraji, kde má sídlo najväčší počet firiem, no v prepočte na jednu firmu sú najrizikovejšími regiónmi Nitriansky, Banskobystrický a Trnavský (grafy 5 až 8).

Graf 5: Medzera na DPPO podľa veľkosti firiem (priemer 2014 – 2016; mil. eur)

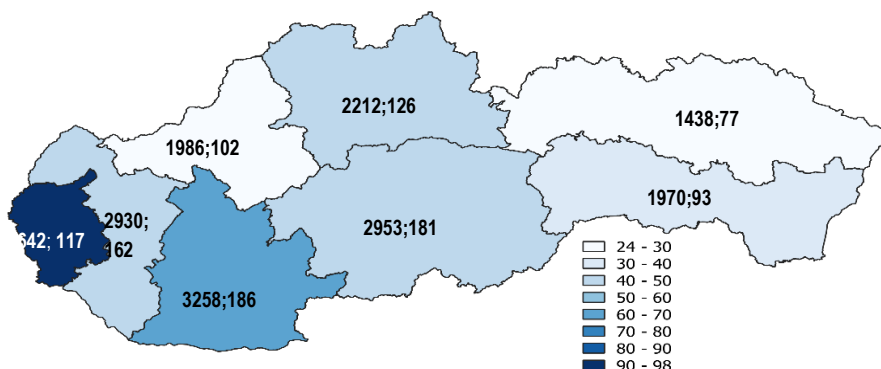


Graf 6: Medzera na DPPO podľa vlastníctva firiem (priemer 2014 – 2016; mil. eur)



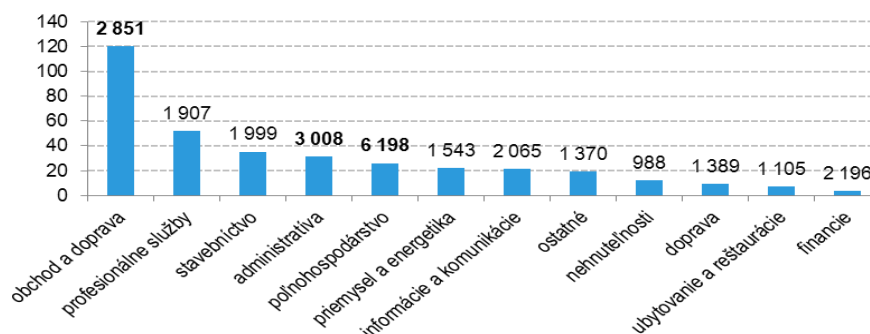
Zdroj: FSSR; IEP

Graf 7: Medzera na DPPO podľa sídla firmy (farebná škála v mil. eur; priemer a medián v eur)



Zdroj: FSSR; IEP

Graf 8: Medzera na DPPO v sektoroch (mil. eur; priemer v eur nad stúpcom)



Zdroj: FSSR; IEP

¹⁰ Daňová medzera je očistená o vplyv daňovej licencie.

¹¹ Pre porovnanie, 360 mil. eur by napríklad zafinancovalo zvýšenie plátov učiteľov o 25 %.

¹² Ako uvádza nasledujúci odsek. Daňová medzera automaticky neznamená vedomé vyhýbanie sa plateniu daní. V mnohých prípadoch na základe skúsenosti zo zahraničia môže ísť o chyby daňovníkov či nesprávnu interpretáciu často meniacej s legislatívy.



Nemáme odpovede na všetky otázky

Aktuálny odhad daňovej medzery budeme ďalej spresňovať na základe dodatočných informácií o daňových kontrolách, ktoré začala finančná správa zbierať v priebehu roka 2020. Z aktuálnych údajov vieme opísať len typy firiem, ktoré tvoria daňovú medzeru. Nevieme však vyhodnotiť spôsoby, akými sa vyhýbajú daňovej povinnosti. Prevláda podhodnocovanie príjmov cez nepriznávanie tržieb alebo nadhodnocovanie výdavkov cez fiktívne faktúry či bločky? Môže byť jedným zo zdrojov daňovej medzery často meniac sa legislatíva a jej nesprávna interpretácia? Skúsenosti z Veľkej Británie¹³ indikujú, že až 50 % daňovej medzery vysvetľujú chyby daňovníkov v účtovníctve alebo pri vypracovaní daňového priznania či nedostatočná znalosť legislatívy. Do tejto oblasti smerujú aj odporúčania Medzinárodného menového fondu, ktorý hodnotil finančnú správu cez nástroj TADAT¹⁴ (Box 2). Je potrebné budovať kapacity pre vzdelávanie začínajúcich podnikateľov a mikro firmy spolu s jasnými zdrojmi aktuálnych informácií.

Potrebnú strategickú zmenu kontrol...

Nezaplatená daň u mikro firiem vo výške niekoľko stoviek až pár tisíc eur indikuje (grafy 5 až 8), že na výrazné zníženie medzery je nutná strategická zmena kontrolnej činnosti a zavedenie stratégie na boj proti daňovým únikom. Pre dosiahnutie dobrovoľného plnenia daňových povinností iba zvýšenie počtu daňových kontrol nestačí. Rovnako sa nestačí zamerať len na firmy, kde predpokladáme najväčšie daňové úniky. Ak by aj dnes finančná správa zdvojnásobila počet kontrolórov, nikdy nedokáže pravidelne kontrolovať väčšinu firiem. Daňové kontroly priamo vo firme budú stále príliš drahé, ak riziko daňového úniku dosahuje niekoľko desiatok až stoviek eur. Inšpiráciou k zmene procesu kontrol môže byť Nórsko, ktoré vykoná takmer 50 auditov na 100 firiem¹⁵. Bežným typom kontroly sú písomné žiadosti zamerané na vybranú položku/transakciu, nie fyzická kontrola priamo vo firme¹⁶. Takéto typy kontrol by mohli mať vyššiu hodnotu za peniaze. To by vytvorilo priestor pre dorubenie nezaplatených daní vo výške niekoľko stoviek eur, čo sa v dnešnom systéme neoplatí.

... môže priniesť efektívnejšia dátová analytika

Zvýšenie pravdepodobnosti auditu v mikro firmách a naplnenie preventívnej funkcie daňovej kontroly môže viesť cez efektívnejšiu prácu daňových úradov s dátami. Podľa TADAT je potrebné zlepšiť prácu s dostupnými zdrojmi dát (napr. prepojenie príjmov a majetku daňovníka/jeho blízkych) a prípadne ich rozšíriť o ďalšie dátové zdroje (napr. bankové transakcie). Prepojením viacerých dátových zdrojov by finančná správa vedela efektívnejšie identifikovať neplnenie daňových povinností v reálnom čase. Kým dnes absolvuje hĺbkovú kontrolu ledva 1 % firiem a často až niekoľko mesiacov po podaní daňového priznania, efektívne využívanie dát povedie k významnému zvýšeniu počtu auditov špecializovaných na konkrétne nedostatky. Výsledkom bude zvýšenie pravdepodobnosti rýchlej a cielenej daňovej kontroly. Aktívne budovanie kapacít posilní reputáciu finančnej správy efektívne vyhodnotiť daňové povinnosti a zvýši dobrovoľné platenie daní.

Benefity pre daňovníkov

Účinné využívanie dát prinesie aj proklientsku tvár finančnej správy pre poctivých daňovníkov. Lepšie celenie daňových kontrol prinesie menšiu administratívnu záťaž poctivých podnikateľských subjektov spojenú s daňovou kontrolou. Prepojenie dátových zdrojov je základom pre služby ako index daňovej spoľahlivosti, efektívnu elektronickú komunikáciu či predvyplnené daňové priznania. Takáto symbióza položí základy pre spravodlivejší výber daní, kde daňovníci rešpektujú, že kvalitné verejné služby nie sú možné bez príspevku každého z nás. Ako protihodnotu získajú poctiví daňovníci efektívnu správu vecí verejných a proklientske služby.

¹³ HRMC 2020

¹⁴ Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, viac na www.tadat.org.

¹⁵ OECD 2019

¹⁶ Magnuslegal 2019



BOX 1: Odhad medzery na korporátnej dani z daňových auditov

Daňová medzera je definovaná ako

$$\frac{\sum_{i=1}^N dd_i}{\sum_{i=1}^N (dd_i + pd_i)},$$

kde dd_i resp. pd_i je dorubená resp. priznaná daň za i -tu firmu v populácii N firiem.

Výšku daňovej medzery pre všetky mikro, malé a stredné firmy nie je možné určiť presne, lebo dd_i je pre veľkú väčšinu firiem neznáma. Naším cieľom je preto nájsť dobrý odhad¹⁷, ktorý zároveň umožní rozmeniť agregovanú daňovú medzeru na jej zložky, akými sú veľkosť firiem, jednotlivé regióny alebo sektory kde firmy pôsobia. Úloha spočíva vo výbere, odhade a aplikácii ekonometrických modelov na individuálne firemné dáta. Cieľom je získať prognózu dd_i , t.j., dorubenej DPPO, pre každú firmu v zacielennej populácii a následné dosadenie do vyššie uvedenej rovnice. Náš regresný model vychádza z veličín, ktoré charakterizujú firmu v čase, napr.: pridaná hodnota, obrat, zisk, počet zamestnancov, región, v ktorom firma sídli a sektor, v ktorom pôsobí. Ako každý model, aj ten náš je zjednodušením reálneho sveta, nevyhnutným na to, aby sme v komplexných údajoch vedeli identifikovať hlavné spoločné črty ovplyvňujúce výšku nepriznanej DPPO.

Aby naše odhady boli čo najbližšie skutočnosti, je potrebné splniť predpoklady regresného modelu. Jedným z nich je predpoklad reprezentatívnej vzorky firiem, na ktorých je odhad robený. Avšak, firmy sú na audit vyberané na základe informácií, ktorými disponuje audítor. Je pravdepodobné, že daňové úniky v takto vybranej vzorke firiem sú vyššie, než je typické pre náhodne vybranú firmu. Ďalším problémom je vysoký podiel auditov s nulovým dorubom, ktorý spôsobuje kumuláciu pravdepodobnostného rozdelenia v jeho okolí. Obom problémom však vieme čeliť vhodným rozšírením klasickej regresie o ďalšie rovnice. Výsledkom je nový typ tzv. cenzorovaných regresných modelov (z angl. *censored regression*), ktorých základy sú spojené s Tobitovým (Tobin 1958) a Heckmanovým modelom (Heckman 1979). Náš výsledný model je kombináciou týchto dvoch osvedčených nástrojov a jeho špecifikácia je nasledovná:

$$Y_S^* = \beta_S' X_S + \varepsilon_S,$$

$$Y_O^* = \beta_O' X_O + \varepsilon_O, \text{ kde}$$

$$\begin{bmatrix} \varepsilon_S \\ \varepsilon_O \end{bmatrix} | X_{SO} \sim N_2 \left(\begin{bmatrix} 0 \\ 0 \end{bmatrix}, \begin{bmatrix} 1 & \rho\sigma \\ \rho\sigma & \sigma^2 \end{bmatrix} \right).$$

Pričom namiesto veličín Y_S^* a Y_O^* , pozorujeme len ich cenzorované hodnoty podľa nasledovného kľúča:

$$Y_S \begin{cases} 0 & Y_S^* \leq 0, \\ 1 & \text{inak,} \end{cases}$$

¹⁷ Jednoduchý a naivný odhad DPPO medzery by sme vedeli spočítať tak, že medzeru pre vzorku auditovaných firiem prenásobíme príslušným pomerom veľkosti populácie a tejto vzorky. Bez ďalších predpokladov nie je možné povedať nič o kvalite tohto odhadu. Avšak, ak predpokladáme, že výška dorubu súvisí s vyššie uvedenými charakteristikami firmy, potom vieme s istotou povedať, že ignorovaním týchto súvislostí stráca naša predikcia na presnosti. Otázkou ešte zostáva, akú váhu majú jednotlivé charakteristiky pri predpovedaní výšky dorubu. Odpoveď nám ponúkajú napr. regresné modely.

$$Y_0 \begin{cases} NA & Y_S = 0, \\ 0 & Y_S = 1, a Y_0^* \leq Y_T, \\ Y_0^* & Y_S = 1, a Y_0^* > Y_T, \end{cases}$$

Odhad modelu je možný pomocou metódy maximálnej vierohodnosti, avšak, moderná ekonometria využíva robustné semiparametrické metódy (Newey 2009). Štatisticky je možné ukázať, že odhady získané obomi metódami sú totožné.

Bližšie informácie a odkazy na použitú literatúru z tohto boxu poskytuje nasledovná analýza¹⁸.

BOX 2: Od slabých miest k návrhom na zlepšenie

Počas odhadu daňovej medzery sme identifikoval nedostatky v procesoch finančnej správy, ktoré sú do veľkej miery totožné so zisteniami hodnotenia výkonnosti finančnej správy v rámci nástroja TADAT¹⁹, ktoré vykonali odborníci z Medzinárodného menového fondu ešte v roku 2018. Zmienené nedostatky znižujú kvalitu odhadu daňovej medzery a v širšom kontexte znižujú efektivitu kontrolnej činnosti a boja s daňovými únikmi.

Identifikované nedostatky:

1. Decentralizovaný výber subjektov na kontrolu neumožňuje cieľť reprezentatívne zastúpenie vybraných typov daňových subjektov a rizík, ktoré zodpovedá celkovému zloženiu populácie daňovníkov.
2. Nedostatočný počet kontrol zameraných na dane z príjmu. Veľký podiel kontrol „neaktívnych“ firiem, až 50 % auditov na DPPO znamená neefektívne využitie zdrojov. Kontroly neaktívnych subjektov nemajú preventívny efekt a nálezy z takýchto kontrol zbytočne zvyšujú daňové nedoplatky, ktoré sú spravidla nevyvozniteľné.
3. Výstupy z daňových kontrol neumožňujú úplné využitie informácií zistených počas kontroly z dôvodu absencie predpísanej štruktúry protokolu daňovej kontroly.
4. Vyhodnocovanie kontrol je zamerané výlučne na výšku nálezov, bez ohľadu na hodnotu skutočne zaplatenej dane vyplývajúcej z kontroly.
5. Register finančnej správy obsahuje veľké množstvo dlhodobých neaktívnych subjektov, ktoré nemajú zrušenú registráciu na DPPO, čo bráni jeho využitiu pre analytické účely.

Navrhované riešenia:

1. Centralizovať výber subjektov na kontrolu a spracovanie vstupných a výstupných údajov ku kontrolám
2. Zvýšiť počet kontrol zameraných na dane z príjmu, nielen právnických osôb a zamerať kontrolnú činnosť výlučne na ekonomicky aktívne subjekty
3. Zaviesť štandardizovaný, strojovo spracovateľný výstup z daňovej kontroly formou protokolu, ktorý bude obsahovať dôvody výberu subjektu na kontrolu prostredníctvom presne definovaných ukazovateľov a po ukončení kontroly aj predpísané údaje o výsledku a dôvodoch nálezov
4. Analytickejší prístup k vyhodnocovaniu kontrolnej činnosti - okrem výšky nálezov dôsledne sledovať a vyhodnocovať výšku zaplatenej dane po kontrole

¹⁸ IFP (2020)

¹⁹ TADAT (2018)



5. Očistiť register daňových subjektov o neaktívne subjekty v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti²⁰
6. Označovať neaktívne subjekty v rámci v registrov finančnej správy a nepožadovať od takýchto subjektov podanie daňového priznania²¹

Materiál prezentuje názory autora a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.

²⁰ Register právnických osôb FSSR je naviazaný na obchodný register, ktorý spravuje Ministerstvo spravodlivosti

²¹ Vyžaduje si legislatívnu zmenu zákona o správe daní

