

# **Odhad straty príjmov z dane z pridanej hodnoty**

marec 2012

---

## Zhrnutie

V rámci tohto materiálu je prezentovaný odhad celkovej daňovej straty a daňovej medzery pri dani z pridanej hodnoty. Táto daň patrí medzi najvýznamnejšie zdroje príjmov rozpočtu verejnej správy, pričom v ostatných rokoch rast výnosu DPH nezodpovedal rastu makroekonomickej základni. Tento nesúlad sa pripisoval nárastu daňových únikov, pričom zatiaľ neexistuje komplexná analýza v tejto oblasti. Na odhad daňovej medzery sa v tejto analýze použili dve metódy: výpočet na základe tabuliek použitia a výpočet na základe očistenia nominálneho HDP. Z výsledkov kvantifikácie vyplýva, že celková strata DPH dosiahla v roku 2010 v absolútnom vyjadrení úroveň 2,3 mld. Eur, čo predstavuje 3,5% HDP. Z celkovej straty DPH menej ako 30% dokáže daňová správa zachytiť a identifikovať. Zvyšných 70% predstavuje daňovú medzeru, teda daňovú povinnosť, ktorú sa zatiaľ nepodarilo identifikovať. Takmer polovica daňovej straty (1,6% HDP), je kvôli nižšej efektívnosti výberu voči priemeru EÚ. Inými slovami, pokiaľ by sme dosahovali rovnakú efektívnosť výberu ako je priemer v krajinách EÚ, základná sadzba DPH by mohla byť nižšia o 4,7 p.b. (14,3% v roku 2009) pri zachovaní súčasného výnosu DPH alebo by sme zvýšili výnos o 1,6% HDP (1,1 mld. Eur).

---

### Autor:

Viktor Novyzedlák [viktor.novyzedlak@mfsr.sk](mailto:viktor.novyzedlak@mfsr.sk)  
Jana Palkovičová [jana.palkovicova@mfsr.sk](mailto:jana.palkovicova@mfsr.sk)

### Podakovanie:

Za cenné rady a pripomienky autori ďakujú pracovníkom Finančnej správy, najmä p. Janáčovej, a Albertovi Antolíkovi zo Štatistického úradu.

### Upozornenie:

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

## OBSAH

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ZHRNUTIE.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>ÚVOD .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. KONCEPT „DAŇOVEJ MEDZERY“ .....</b>                                    | <b>6</b>  |
| 1.1 DEFINÍCIA DAŇOVEJ MEDZERY .....  | 7         |
| 1.2 PRÍSTUPY K ODHADU DAŇOVEJ MEDZERY .....                                  | 9         |
| 1.2.1 Makroekonomické prístupy (zhora - nadol) .....                         | 9         |
| 1.2.2 Mikroekonomické prístupy (zdola - nahor).....                          | 10        |
| <b>2. ODHAD DAŇOVEJ MEDZERY DPH.....</b>                                     | <b>11</b> |
| 2.1 ODHAD TEORETICKÉHO VÝNOSU DPH.....                                       | 11        |
| 2.1.1 Metóda 1: Odhad na základe tabuliek použitia (output tables).....      | 12        |
| 2.1.2 Metóda 2: Odhad na základe očistenia nominálneho HDP .....             | 13        |
| 2.2 EFEKTÍVNOSŤ VÝBERU DPH .....   | 14        |
| 2.2.1 Úspešnosť výberu daňovej povinnosti deklarovanej daňovníkmi.....       | 15        |
| 2.2.2 Úspešnosť výberu dodatočne vyrubenej dane po daňových kontrolách ..... | 16        |
| 2.3 ODHAD DAŇOVEJ MEDZERY A CELKOVEJ STRATY PRÍJMOV Z DPH V ROKOCH 2000-2010 | 18        |
| 2.4 MEDZINÁRODNÉ POROVNANIE .....  | 21        |
| 2.5 ZHRNUTIE VÝSLEDKOV ZA ROKY 2000-2010 .....                               | 25        |
| <b>3. ZÁVERY A ODPORÚČANIA .....</b>   | <b>28</b> |
| <b>LITERATÚRA.....</b>   | <b>29</b> |

## Zhrnutie

Celková strata príjmov z DPH pozostáva z dvoch zložiek: daňovej medzery a straty z titulu úspešnosti výberu.

**V zjednodušenej forme daňová medzera kvantifikuje rozsah daňových únikov.** Daňová medzera predstavuje rozdiel medzi skutočne zaplatenou daňou a daňou, ktorá mala byť zaplatená, ak by všetci jednotlivci a podniky priznali svoje aktivity a transakcie správne, v súlade s platnou legislatívou a zámermi legislatívy (teoretická daň). Daňová medzera je očistená o výsledky kontrolnej činnosti správcu dane.

Medzi dva základné prístupy odhadu daňovej medzery patria metódy na základe makroekonomických údajov (zhora - nadol) alebo mikroekonomické prístupy, ktoré sa snažia identifikovať medzeru systémom zdola nahor. V tomto materiáli je prezentovaný výpočet pomocou makroekonomických prístupov. Na základe údajov z národných účtov (tabuľky dodávok a použitia) je vypočítaná „teoretická“ DPH, ktorá je následne porovnávaná s aktuálnym výnosom dane.

### Zhrnutie výsledkov za roky 2000-2010

- Celková strata DPH bola v rokoch 2000 až 2005 stabilná na úrovni približne 18% teoretickej DPH. **Od roku 2006 daňová strata plynule rastie až na úroveň 35,9% v roku 2010.** V absolútnom vyjadrení strata príjmov dosiahla v roku 2010 úroveň **2,3 mld. Eur, čo predstavuje 3,5% HDP.**
- **Z celkovej straty DPH menej ako 30% dokáže daňová správa zachytiť a identifikovať. Zvyšných 70% predstavuje daňovú medzeru,** teda daňovú povinnosť, ktorú sa zatiaľ nepodarilo identifikovať.
- Efektivita výberu daňovej povinnosti deklarovanej samotnými daňovníkmi je na úrovni približne 98%. Na druhej strane, z celkového predpisu dane dorubeného po daňovej kontrole dokáže daňová správa vybrať približne 5%, **čo je možné považovať za extrémne nízku úspešnosť výberu.**
- V medzinárodnom porovnaní sa potvrdil pokles efektívnosti výberu DPH na Slovensku. **V roku 2009 dosiahla odchýlka od priemeru EÚ úroveň 1,6% HDP, čo je v porovnaní s rokom 2005 nárast o 1,2% HDP.** Inými slovami, pokiaľ by sme dosahovali rovnakú efektívnosť výberu ako je priemer v krajinách EÚ, základná sadzba DPH by mohla byť nižšia o 4,7 p.b. (14,3% v roku 2009) pri zachovaní súčasného výnosu DPH alebo by sme zvýšili výnos o **1,6% HDP (1,1 mld. Eur).** **Takmer polovica daňovej straty je kvôli nižšej efektívnosti výberu voči priemeru EÚ.**

Pokiaľ je cieľom znížiť veľkosť daňovej straty, čisto makroekonomické prístupy bez dodatočných mikroanalýz neposkytujú prakticky žiadnu ďalšiu informáciu, ktorá by mohla byť použitá pre identifikáciu daňových únikov. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné, aby sa ďalšia analytická práca zamerala na individuálne dáta za jednotlivé daňové subjekty a hľadanie diskrepancií medzi reportovanými informáciami (napr. daňové priznania DPPO verzus pridaná hodnota pre národné účty). V tejto oblasti je nutná úzka spolupráca a výmena informácií medzi ŠÚSR, daňovou správou a MFSR (IFP).

## Úvod

Základným cieľom daňového systému je zabezpečiť výber daňových príjmov pre rozpočet verejnej správy. Pre tento účel sa vytvorili legislatívne a inštitucionálne predpoklady v podobe daňovej legislatívy a správy daní. Daňová legislatíva definuje pravidlá pre vyčíslenie dane, kým správa daní realizuje samotný výber dane. Obidve tieto súčasti sa navzájom dopĺňajú a ovplyvňujú. Správne nastavenie daňovej legislatívy môže byť negované byrokraciou, nečinnosťou alebo nevhodným postupom správy daní pri výbere a kontrole. Naopak, veľmi účinná správa daní nezabezpečí výber dane, pokiaľ daňová legislatíva je zmätočná alebo ponechala veľký priestor na svojvoľný výklad. Nevhodné nastavenie jednej alebo druhej zložky daňového systému spôsobuje nežiaduce motivácie na strane daňovníkov, ktorí sa snažia znížiť svoje daňové zaťaženie.

Rozdiel medzi tým, čo tvorca daňového systému predpokladá zdaniť a získať od daňových subjektov a tým, čo v realite bolo zaplatené, je možné definovať ako daňový únik (tax gap). V závislosti od charakteru nedostatkov daňového systému môže ísť o legálny spôsob zníženia daňovej povinnosti využívajúc legislatívne diery (daňová optimalizácia - tax avoidance) alebo nelegálny spôsob (vyhýbanie sa dani - tax evasion).

Cieľom analýzy tohto typu je zdokumentovať prístupy k odhadu miery daňových únikov za všetky najvýznamnejšie dane. Správa o daňových únikoch na Slovensku by mala byť pripravovaná pravidelne na ročnej báze, pričom na jej základe by mali byť pripravované rozhodnutia v daňovej oblasti. Rovnako, samotná analýza sa bude snažiť identifikovať chýbajúce údaje, ktoré by mohli významným spôsobom spresniť odhad daňových únikov.

Dôvodov, prečo je potrebné poznať výšku daňových únikov, je niekoľko:

- Daňové úniky deformujú ekonomické prostredie, nakoľko niektoré subjekty takto získavajú „konkurenčnú“ výhodu, čo pri dlhotrvajúcom jave môže viesť ostatné „dobré“ subjekty k využívaniu podobných praktík, aj keď ich prvotný zámer nebol takýto.
- Veľkosť daňových únikov odzrkadľuje efektívnosť daňového systému. Poznanie štruktúry únikov, prípadne identifikácia konkrétnych spôsobov únikov, napomáha identifikovať slabé články daňového systému a môže byť využitý v rámci analýzy rizík. Zvyčajnou reakciou je následná úprava daňovej legislatívy alebo spôsobu správy dane. Zároveň je takáto legislatívna úprava akceptovaná aj verejnosťou, nakoľko je podložená analýzou veľkosti problému a príčin jeho vzniku.
- Bez ohľadu na to o aký typ daňového úniku ide, strata daňových príjmov má priamy vplyv na hospodársku politiku vlády. V prípade, ak krajina dosahuje výrazne deficity pri kontinuálnom poklese daní na HDP (bez vplyvu legislatívy), je veľmi obtiažne znižovať deficit a zároveň zachovať rovnakú úroveň poskytovaných služieb a sociálnych štandardov. Z hľadiska fiškálnej politiky je preto optimálne, ak sa úroveň celkového daňového zaťaženia meraná ako podiel na HDP, bez vplyvu legislatívnych zmien, trendovo výrazne nemení. Stabilný podiel daní a odvodov na HDP zvyšuje predvídateľnosť vývoja verejných financií a umožňuje rýchlejšiu konsolidáciu verejných financií. Dlhodobý pokles celkového daňového zaťaženia

zvyšuje náročnosť fiškálnej konsolidácie, keďže si vyžaduje prijímanie prísnejších konsolidačných opatrení na strane výdavkov.

V rámci tohto materiálu je prezentovaný odhad celkovej daňovej straty pri dani z pridanej hodnoty. Táto daň patrí medzi najvýznamnejšie zdroje príjmov rozpočtu verejnej správy, pričom v ostatných rokoch rast výnosu DPH nezodpovedal rastu makroekonomickej základni. Tento nesúlad sa pripisoval nárastu daňových únikov, pričom doteraz neexistuje komplexná analýza v tejto oblasti.

Vzhľadom na to, že ide o prvú analýzu, v ktorej sa nepodarilo v dostatočnej miere vyriešiť všetky metodologické otázky, jej výsledky je nutné považovať za hrubý odhad. Autori uvítajú akékoľvek podnety s cieľom zlepšiť metodológiu výpočtu.

## 1. Koncept „daňovej medzery“

Meraniu veľkosti daňovej medzery sa v ostatných rokoch venuje zvýšená pozornosť. Počet štúdií, ktoré by uceleným spôsobom mapovali rozsah medzery, je však stále pomerne malý. Z krajín EÚ, ktoré majú spracovanú metodológiu a začali publikovať pravidelné správy v tejto oblasti je možné spomenúť najmä Veľkú Britániu, Švédsko a Dánsko. Z krajín mimo EÚ sa problematike venujú najmä v USA a Austrálii. Všetky krajiny sa v rôznom rozsahu venujú nie len odhadu celkovej daňovej medzery z makro úrovne (top-down prístup), ale snažia sa verifikovať alebo alokovať daňovú medzeru aj k jednotlivým typom únikov (bottom-up prístup).

Z vyššie uvedených európskych krajín urobili najväčší pokrok najmä Veľká Británia a Švédsko. Britská HMRC<sup>1</sup> publikovala svoju prvú správu v roku 2009 na experimentálnej báze, pričom odhad daňových únikov bol prezentovaný veľmi zaokrúhlene vzhľadom na neistotu výpočtov. V roku 2010 (Measuring Tax Gap 2010, September 2010) už publikovali správu s podstatne zlepšenou metodikou aj údajmi, pričom posledný analyzovaný rok bol 2008/2009<sup>2</sup>. Správa pokrýva takmer všetky dane administrované HMRC.

Švédsko (Swedish Tax Agency) publikovalo svoj report v roku 2008 pod názvom "Tax Gap Map for Sweden" postavený na približne rovnakej metodológii ako Veľká Británia. Súčasťou analýzy je aj tzv. "Mapa daňovej medzery", ktorá alokuje odhadnutú daňovú medzeru v daniach k piatim typom daňovníkov<sup>3</sup>, čo následne spätne pomáha merať účinnosť opatrení proti daňovým únikom.

V nadväznosti na skúsenosti týchto krajín pripravilo OECD viacero dokumentov (napr. Managing Taxpayers' Compliance: A practical Guide based on Revenue Body Experience, OECD-FTA 2008), ktoré popisujú metódy sledovania a vyhodnocovania ochoty platiť dane. Zamieravajú sa však skôr na merania efektívnosti správy daní a analýzu rizík ako na samotný odhad celkovej daňovej medzery.

Na úrovni EÚ sa dôraz kladie najmä na daň z pridanej hodnoty, a to z viacerých dôvodov. Prvým je financovanie rozpočtu EÚ na základe zdroja založeného na DPH. Veľké daňové úniky automaticky znamenajú vyššie sadzby pre jednotlivé krajiny. Zároveň platí, že ak sú daňové úniky rozdielne medzi krajinami, niektoré krajiny platia relatívne vyššie odvody ako by mali. Komisia preto poverila konzultačnú spoločnosť "Reckon LLP", aby vypočítala daňovú medzeru pre všetky EÚ krajiny vrátane Slovenska za obdobie 2000-2006. Finálna správa „Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member states“ bola publikovaná v septembri 2009. Výsledky tejto štúdie sú porovnané s výsledkami IFP v kapitole 2.3.

Okrem vyššie uvedeného je Slovenská republika ako členský štát EÚ povinná podľa rozhodnutia komisie č. 98/527/ES o účtovaní daňových podvodov v oblasti DPH na účely

---

<sup>1</sup> HM Revenue & Customs - inštitúcia zodpovedná za výber daní.

<sup>2</sup> Veľká Británia má fiškálny rok od apríla do marca, preto sa uvádzajú dva roky.

<sup>3</sup> Domácnosti a jednotlivci; mikro podniky (SZČO); malé a stredné podniky; veľké podniky; verejný sektor, neziskové a dobrovoľnícke organizácie.

národného účtovníctva počítať výšku daňového úniku v oblasti DPH. Zodpovednosť za výpočet v zmysle tejto smernice má teda Štatistický úrad SR<sup>4</sup>.

## 1.1 Definícia daňovej medzery

Vo veľmi zjednodušenej forme daňová medzera kvantifikuje rozsah daňových únikov. Neznamená to však, že daňová medzera predstavuje len daňové podvody. Daňová medzera vzniká aj v prípade nedostatkov pri priznávaní a výpočte daňovej povinnosti z dôvodu neschopnosti správne interpretovať požiadavky zákona a vypočítať daň (napr. komplikovaná legislatíva a priznania), neznalosti zákona (neviem, že mám platiť dane) alebo aj na strane daňovej správy (zlé usmernenia a pod.). **Daňová medzera teda môže vzniknúť z dôvodu úmyselného konania s cieľom znížiť daňovú povinnosť alebo neúmyselným konaním vyplývajúcim z neschopnosti/neznalosti priznať svoju daňovú povinnosť.**

### *Definícia daňovej medzery:*

*Daňová medzera predstavuje rozdiel medzi skutočne zaplatenou daňou a daňou, ktorá mala byť zaplatená, ak by všetci jednotlivci a podniky priznali svoje aktivity a transakcie správne, v súlade s platnou legislatívou a zámermi legislatívy (tzv. „duch legislatívy“). Daňová medzera je očistená o výsledky kontrolnej činnosti správcu dane.*

Keďže priznaná a zaplatená daň sa vyhodnocuje každý rok, daňová medzera nemá trvalý charakter, ale môže sa v každom roku meniť. Inými slovami, medzi jednotlivými daňovými medzerami v rokoch neexistuje previazanosť. Platí to najmä v prípade, ak existujú dostatočne kvalitné údaje pre výpočet daňovej medzery. V opačnom prípade je možné vzhľadom na neistotu ohľadne dát počítať len priemernú ročnú daňovú medzeru. V tomto prípade však nemusí dôjsť k zachyteniu zmeny trendu vo výške daňovej medzery a následne ju použiť ako indikátor pre prácu správcu dane.

### **„Úspešnosť výberu“ a celková strata daňových príjmov**

Veľká časť daní je zaplatená načas, prípadne s veľmi malým meškaním. Časť daní však nie je zaplatená vôbec napriek tomu, že daňová správa vykoná potrebné opatrenia. Vznikajú tak straty z „úspešnosti výberu“, teda neschopnosti vymôcť už priznanú daňovú povinnosť.

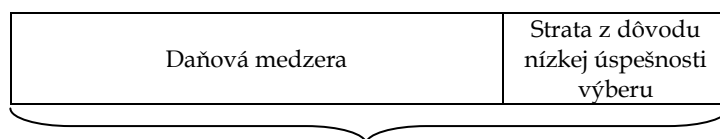
Vychádzajúc z definície daňovej medzery - rozdiel medzi tým, čo bolo zaplatené a tým, čo by malo byť ak by všetci priznali to čo majú - teda platí, že daňovník svoju daňovú povinnosť priznal v súlade s legislatívou, ale nedošlo k zaplateniu z rôznych dôvodov.

Straty z titulu nízkej úspešnosti výberu daní je možné sledovať samostatne, nakoľko o nej existujú pomerne presné informácie. Informácie o daňovej medzere sú skryté, nakoľko sa vychádza z predpokladu nepriznania daňovej povinnosti. Keďže súčtom oboch údajov

<sup>4</sup> Stanovisko ŠÚSR zo dňa 14. septembra 2011: „ŠÚ SR momentálne nemá k dispozícii Vami požadované údaje o účtovaní daňových únikov v oblasti DPH za roky 2000 – 2010. Štatistický úrad v spolupráci s Infostatom doposiaľ realizoval len experimentálny odhad výšky daňových únikov v oblasti DPH za roky 2003 – 2005. Implementácia rozhodnutia EK 98/527/ES je v štádiu riešenia. V súčasnosti ŠÚ SR zavádza nórsky softvér SNA-NT, ktorý umožní dynamicky vyčíslíť v procese bilancovania teoretickú DPH a zefektívni prácu pri vyčíslení rozdielu medzi teoretickou DPH a akruálnou DPH.“



dostaneme informáciu o celkovej strate daňových príjmov, je potrebné z hľadiska efektívnosti daňového systému a daňovej správy sledovať oba údaje.



Celková strata daňových príjmov

Nižšie uvedený graf zobrazuje celkovú štruktúru výnosu daní. Celkový výnos dane pozostáva z dvoch základných častí:

1. **Aktuálny hotovostný výnos - ide o predpis dane, ktorý bol aj skutočne zaplatený**, pričom je možné členiť ešte na ďalšie 4 podskupiny v závislosti od dôvodu prečo bola daň zaplatená:

- Prvú časť výnosu dane tvorí výnos, ktorý by sa dosiahol, **ak by neexistoval správca dane**.
- Druhú časť výnosu tvorí výnos, ktorý sa dosahuje vďaka hrozbe kontrolnej činnosti správcu dane. Daňovníci tak pod hrozbou daňovej kontroly a následných sankcií priznajú a zaplatia daň. Ide teda o výnos dosahovaný najmä vďaka **preventívnemu efektu existencie správcu dane**. Prvú a druhú časť výnosu dane nie je v súčasnosti možné kvantifikovať, graf je len ilustratívny.
- Tretia časť výnosu dane pozostáva už zo **základnej kontrolnej činnosti** správcu dane, ktorá spočíva v kontrole a oprave formálnych náležitosti daňového priznania a správneho výpočtu dane, napr. formou kontroly súčtových riadkov. V podmienkach SR je rovnako zložité kvantifikovať prínos základnej kontrolnej činnosti, nakoľko sa zvyčajne nevedie takáto evidencia.
- Štvrtá časť výnosu je tvorená dodatočne zaplatenou daňou, ktorá vyplýva z **hĺbkových kontrol** správcu dane. Aj keď samotný priamy dodatočný výnos z kontrolnej činnosti správcu nie je príliš vysoký, má to výrazný preventívny efekt na platenie daní riadne a včas. Túto časť výnosu je možné kvantifikovať, nakoľko sa vedie detailná evidencia.

2. **Celková strata daňových príjmov - ide o daň, ktorú mal daňovník priznať a zaplatiť, ale z rôznych dôvodov tak neurobil**. Rovnako aj v tomto prípade je možné celkovú stratu daňových príjmov rozdeliť na dve časti:

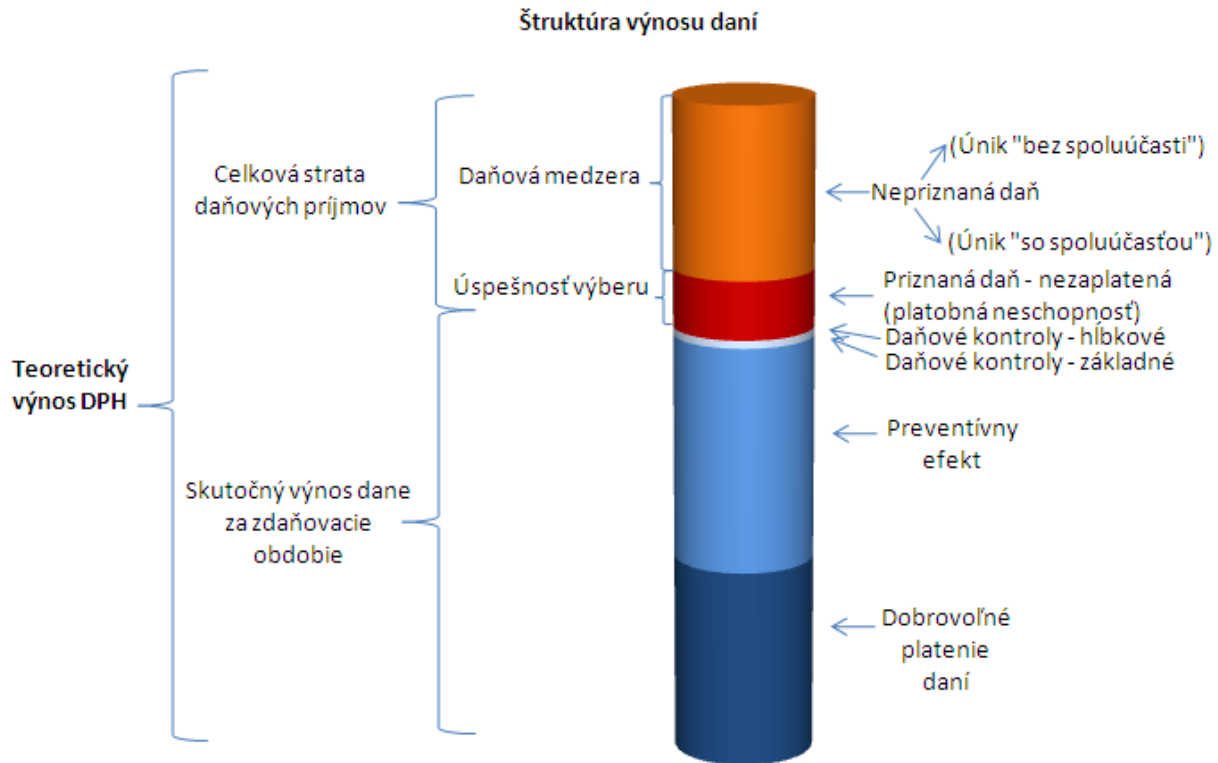
- **Stratu z titulu úspešnosti výberu** - ide o daň, ktorá bola identifikovaná (dorubená), ale nezaplatená.
- **Daňovú medzeru** - ide o daň, ktorá zatiaľ nebola správcom dane identifikovaná a teda nemohla byť ani zaplatená.

V zmysle rozhodnutia Komisie č. 98/527/ES o účtovaní daňových podvodov v oblasti DPH na účely národného účtovníctva sa používajú iné pojmy, ktoré sú však konzistentné s vyššie uvedeným členením:

- **Únik bez spoluúčasti** - ide o úniky, ktoré nezahŕňajú spoluúčasť zo strany kupujúceho (kupujúci zaplatí predávajúcemu DPH, ale predávajúci ju neuhradí daňovému úradu)

- **Únik so spoluúčasťou** – ide o úniky zahŕňajúce spoluúčasť kupujúceho (kupujúci nezaplatí DPH predávajúcemu)

## Štruktúra teoretického výnosu dane



Zdroj: IFP

## 1.2 Prístupy k odhadu daňovej medzery

Daňová medzera vzniká z veľkého počtu aktivít a transakcií, ktoré by mali byť zdanené, ale z rôznych dôvodov nie sú. Z definície daňovej medzery je zrejmé, že ide o skrytú medzeru, a preto nie je jednoduché daňovú medzeru identifikovať a ísť do jej štruktúry. Z uvedeného dôvodu je vhodné, ak sa na odhad daňovej medzery použije viacero navzájom odlišných postupov na výpočet nedeklarovanej daňovej povinnosti. Medzi dva základné prístupy patria metódy na základe makroekonomických údajov (zhora - nadol) alebo mikroekonomické prístupy, ktoré sa snažia identifikovať medzeru systémom zdola nahor. Obidva prístupy majú svoje výhody a nevýhody, ktoré sú podrobnejšie rozpisané v nasledujúcich podkapitolách.

### 1.2.1 Makroekonomické prístupy (zhora - nadol)

Jedným zo spôsobov ako merať daňovú medzeru je použitie makroekonomických prístupov (zhora - nadol). Niekedy sa tieto metódy nazývajú ako nepriame metódy, keďže na výpočet daňovej medzery sa používajú dáta, ktoré boli získané iným spôsobom ako v súvislosti s priznaním dane a sú od nich vo veľkej miere nezávislé. Na základe týchto údajov vypočítaná „teoretická“ daň je následne porovnávaná s aktuálnym výnosom dane. Pri dostupnosti kvalitných údajov preto tieto metódy poskytujú informáciu o celkovej daňovej

medzere, v rámci ktorej je následne možné pomocou iných metód rozdeliť medzeru na viacero skupín v závislosti od spoločných charakteristík.

Častým spôsobom výpočtu daňovej medzery je používanie štatistických diskrepancií v národných účtoch. Príkladom môže byť diskrepancia medzi spotrebou a príjmami domácností, ktoré môžu byť následne použité pre výpočet zatajených príjmov. V prípade DPH sa zase využívajú informácie o tokoch tovarov a služieb, pričom takto vypočítaná teoretická DP sa porovnáva so skutočne zaplatenou daňou.

Tento prístup na základe makroekonomických údajov má však svoje nedostatky:

- Z vyššie uvedeného vyplýva, že makroekonomické prístupy poskytujú informáciu o celkovej daňovej medzere. Na druhej strane, pomocou týchto metód nie je možné určiť príčinu vzniku medzery, t.j. priradiť k jednotlivým daňovým subjektom (domácnosti, typy podnikov a pod.)
- Možnosti odhadu daňovej medzery priamo závisia od dostupnosti detailných údajov. Napríklad v prípade DPH ide o členenie produktov tak, aby bolo možné jednoznačne priradiť príslušnú sadzbu dane. Je to dôležité najmä vtedy, ak existuje viacero sadzieb dane.
- Ak sú aj údaje dostupné, musí byť zabezpečená ich dostatočná kvalita. Napríklad, národné účty už v sebe obsahujú odhad nezaznamenananej ekonomiky. Nesprávny odhad zo strany štatistického úradu má priamy vplyv na odhady medzery.
- Keďže nie vždy detailnosť makroekonomických údajov postačuje na odhad medzery, je nutné používať doplnkové informácie mimo rámec makroekonomických údajov.

### 1.2.2 Mikroekonomické prístupy (zdola - nahor)

Iným spôsobom odhadu daňovej medzery je použitie prístupu zdola nahor, ktorá spočíva vo využívaní individuálnych údajov za jednotlivcov a podniky. Získané výsledky sa následne aplikujú na celú populáciu alebo podniky, prípadne na skupiny daňovníkov s rovnakými charakteristikami. Medzi najbežnejšie mikroekonomické prístupy patria:

- **Výber náhodnej vzorky daňovníkov** – metóda spočíva v náhodnom výbere vzorky daňovníkov a po ich analýze sa výsledky použijú na celú populáciu.
- **Cielené kontroly na základe rizikovej analýzy** – na základe analýzy špecifických charakteristík je možné identifikovať rôzne skupiny daňovníkov alebo sektorov. Výsledky z tejto analýzy nie je možné plne aplikovať na všetkých daňovníkov alebo celú ekonomiku, nakoľko by pravdepodobne došlo k nadhodnoteniu vplyvu. Kým v predošlom prípade išlo o náhodnú vzorku, ktorú je možné považovať za reprezentatívnu, v tomto prípade nejde o reprezentatívnu vzorku, ale o zacielenie na vybranú skupinu daňovníkov.

## 2. Odhad daňovej medzery DPH

V nasledujúcej časti je vysvetlený postup pri odhade daňovej medzery dane z pridanej hodnoty za roky 2000 až 2010 pomocou makroekonomického prístupu (zhora-nadol). Vzhľadom na pretrvávajúce otvorené metodické otázky a potrebu overenia niektorých vstupných údajov je nutné považovať výsledky tejto analýzy za experimentálne, s možnosťou väčšej revízie pri najbližšej aktualizácii.

Výpočet medzery pozostáva z troch základných krokov:

1. **Odhad teoretického výnosu DPH** - odhad daňovej medzery je založený na výpočte „teoretickej“ DPH, teda výnosu dane, pokiaľ by si všetci daňovníci plnili svoje povinnosti v súlade s legislatívou a zámermi tvorcu legislatívy.
2. **Výpočet straty príjmov z dôvodu „úspešnosti výberu“ DPH** - keďže časť daňovej medzery je možné vysvetliť nezaplatenou, ale deklarovanou alebo aj dodatočne vyrubenu daňou, túto skutočnosť je potrebné v daňovej medzere zohľadniť.
3. **Odhad daňovej medzery** - daňová medzera sa nakoniec určí ako rozdiel medzi vypočítanou teoretickou DPH a aktuálnym výnosom DPH, znížený o straty z „úspešnosti“ výberu.

### 2.1 Odhad teoretického výnosu DPH

Pre výpočet teoretického výnosu DPH boli použité 2 metódy:

- **Metóda 1:** Výpočet na základe **tabuliek použitia** (output tabuľky) – ide o metódu, ktorú používajú aj ostatné krajiny pre odhad daňovej medzery prístupom zhora nadol.
- **Metóda 2:** Výpočet na základe **očistenia nominálneho HDP** o položky, ktoré nepodliehajú DPH. Využíva sa spotrebná metóda výpočtu HDP.

Obidve metódy vychádzajú z rovnakého makroekonomického prístupu (metódy zhora nadol). **Prvá metóda** je však presnejšia, nakoľko vychádza z detailných údajov o výdavkoch v ekonomike podliehajúcich DPH. Keďže ide o metódu náročnú na údaje, jej použitie je limitované dostupnosťou údajov z tabuliek použitia. V súčasnosti sú k dispozícii údaje len do roku 2007. Z uvedeného dôvodu pomocou tejto metódy nie je možné kvantifikovať teoretickú DPH za roky 2008 až 2010.

**Druhá metóda** je založená na očisťovaní nominálneho HDP o zložky, ktoré nepodliehajú DPH. Ide o jednoduchšiu metódu, ktorá pracuje s viac agregovanými údajmi, a preto sú údaje pre výpočet k dispozícii už aj za posledný kalendárny rok.

Prvú metódu je možné za predpokladu dostupnosti dostatočne kvalitných vstupných údajov považovať za metódu, pomocou ktorej sa dá určiť približná výška teoretickej DPH a teda aj daňovej medzery. Druhú metódu je vzhľadom na jej nižšiu detailnosť možné použiť len na odhad trendu vývoja teoretickej DPH v rokoch, pre ktoré nie sú k dispozícii detailné údaje pre prvú metódu. Odhad teoretickej DPH sa v týchto rokoch urobí na základe historicky preukázaného vzťahu medzi oboma metódami, ktorý by mal platiť za predpokladu, že

nedochádza k výrazným zmenám štruktúry ekonomiky a nemení sa podiel zdaňovanej základne na HDP.

### 2.1.1 Metóda 1: Odhad na základe tabuliek použitia (output tables)

K dispozícii boli tabuľky dodávok a použitia (input - output tabuľky) za roky 2000 až 2007, s výnimkou roka 2002<sup>5</sup>. Sú to matice v členení podľa odvetví a podľa produktov, ktoré veľmi podrobne popisujú procesy domácej výroby a transakcie s produktmi v národnej ekonomike. Pre účely tejto analýzy bolo možné identifikovať transakcie so všetkými produktmi za všetky odvetvia a sektory ekonomiky a zadefinovať, či tieto transakcie vstupujú do základu pre výpočet DPH.

Z tabuliek dodávok a použitia boli použité tieto kategórie:

- **konečná spotreba domácností,**
- **tvorba hrubého fixného kapitálu** v členení podľa jednotlivých inštitucionálnych sektorov: verejná správa, neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, finančné korporácie, nefinančné korporácie, domácnosti,
- **medzispotreba** v členení podľa jednotlivých inštitucionálnych sektorov: verejná správa, neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, finančné korporácie, nefinančné korporácie, domácnosti.

Údaje za jednotlivé kategórie boli vo všetkých sektoroch rozdelené podľa 4-miestnej úrovne kódu produkcie, čo predstavuje približne 510 komodít. Je to najpodrobnejšia úroveň dezagregácie, ktorá je dostupná z národných účtov. Každéj komodite bola priradená zodpovedajúca sadzba DPH a následne vypočítaný teoretický výnos dane.

V prípade tvorby hrubého fixného kapitálu a medzispotreby sa do výpočtu zahrnula iba produkcia bez nároku na odpočet, resp. netrhová produkcia za sektory verejná správa a neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam. Tieto dáta boli prevzaté z výkazov DPH, ktoré slúžia pre výpočet harmonizovaného základu vlastného zdroja z DPH<sup>6</sup>. Výsledky výpočtu teoretického výnosu DPH sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

| Teoretická DPH: metóda 1 (mil. Eur)      |              |              |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | 2000         | 2001         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         |
| <b>M1: DPH teoretický výnos</b>          | <b>2 879</b> | <b>2 779</b> | <b>3 574</b> | <b>4 435</b> | <b>4 741</b> | <b>5 485</b> | <b>5 885</b> |
| - spotreba domácností                    | 1 986        | 2 102        | 2 596        | 3 317        | 3 561        | 3 926        | 4 341        |
| - tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK) | 429          | 279          | 390          | 397          | 420          | 566          | 737          |
| - medzispotreba                          | 464          | 398          | 588          | 721          | 760          | 993          | 807          |

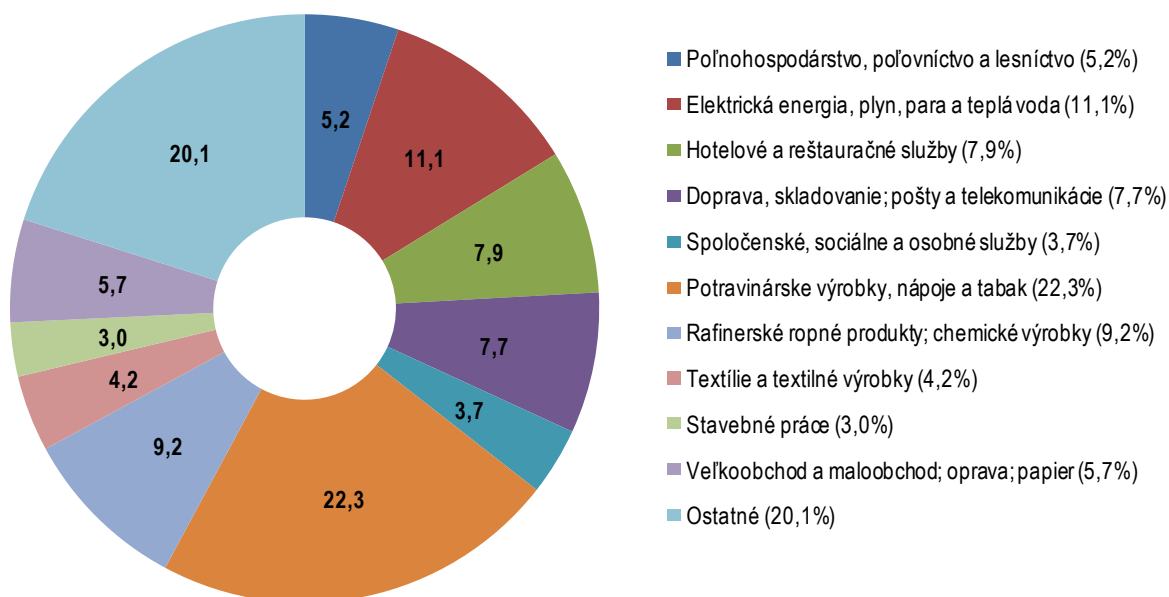
Zdroj: IFP

<sup>5</sup> Tabuľky poskytol Štatistický úrad SR, okrem roka 2002. Ten chýba, pretože bol počítaný na základe technických a distribučných koeficientov uplatnených na agregáty a nie je k dispozícii v štruktúre, v akej ho IFP požadoval. Zároveň poskytnuté dáta boli nerevidované a teda vznikala diskrepancia s aktuálnymi národnými účtami. Pre tento účel IFP prepočítal tabuľky na hodnoty aktuálnych údajov.

<sup>6</sup> Výkaz DPH zostavuje ŠÚ SR.

Najväčší podiel na výnose DPH má konečná spotreba domácností (približne 70%), ďalej medzispotreba oslobodených sektorov a tvorba hrubého fixného kapitálu oslobodených sektorov.

#### Štruktúra výnosu teoretickej DPH z konečnej spotreby domácností za rok 2007 (v %)



Zdroj: IFP

#### 2.1.2 Metóda 2: Odhad na základe očistenia nominálneho HDP

Logickým východiskovým bodom pri odhade základne DPH je hrubý domáci produkt (HDP) v bežných cenách. HDP preto, lebo tento agregát reprezentuje celkovú sumu pridaných hodnôt tovarov a služieb, ktoré sa vyprodukujú v ekonomike. V bežných cenách preto, lebo DPH zdaňuje tovar stanoveným percentom z jeho bežnej ceny. Znamená to, že pomer DPH na bežnej cene výrobku je v čase nemenný, ak nedochádza k zmene sadzby. Základným východiskom je teda známa identita národných účtov, ktorá definuje HDP z hľadiska jeho užitia na agregátnej úrovni:

$$\text{HDP} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + (\text{X} - \text{M})$$

kde výdavky na HDP pozostávajú z finálnej spotreby domácností (C), kapitálových investícií (I), spotreby vlády (G) a nakoniec z obchodnej bilancie ako rozdielu medzi tovarmi exportovanými (X) a importovanými (M). Podstatou je postupné čistenie základného agregátu HDP o tie zložky finálnej spotreby, ktoré nie sú zaťažené DPH a naopak pridávanie položiek, ktoré DPH podliehajú.

Zistená teoretická základňa pre DPH je následne prenášobná váženou priemernou sadzbu DPH, čím sa získa teoretický výnos DPH. Vážená sadzba DPH je počítaná na základe údajov používaných pri metóde 1, v rokoch kedy tieto údaje neboli k dispozícii (2008-2010) bola vážená sadzba vypočítaná cez váhy v spotrebnom koši domácností.

V nasledujúcej tabuľke je popísaný odhad základne DPH podľa tejto metódy:

**Metóda 2 - Výpočet teoretickej DPH (v mil. eur)**

|   | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Východiskový bod odhadu</b>                |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| <b>HDP (bežné ceny)</b>                       | <b>31 177</b> | <b>33 881</b> | <b>36 807</b> | <b>40 612</b> | <b>45 161</b> | <b>49 314</b> | <b>55 081</b> | <b>61 555</b> | <b>67 007</b> | <b>63 051</b> | <b>65 906</b> |
| <b>Úprava I. obchodná bilancia (X-M)</b>      |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| (-) vývoz                                     | 21 964        | 24 636        | 26 176        | 30 802        | 33 665        | 37 603        | 46 471        | 53 373        | 55 793        | 44 506        | 53 292        |
| (+) dovoz                                     | 22 767        | 27 375        | 28 856        | 31 579        | 34 921        | 39 904        | 48 690        | 54 051        | 57 386        | 44 784        | 53 964        |
| <b>Úprava II. hrubá tvorba kapitálu (I)</b>   |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| (-) THFK                                      | 8 042         | 9 660         | 10 074        | 10 051        | 10 836        | 13 089        | 14 589        | 16 096        | 16 576        | 12 991        | 13 390        |
| (-) zmena stavu zásob*                        | 58            | 359           | 631           | -58           | 1 061         | 1 150         | 820           | 999           | 1 932         | -670          | 1 864         |
| (+) THFK domácností                           | 2 034         | 1 895         | 2 252         | 2 205         | 2 211         | 2 693         | 3 010         | 3 272         | 3 414         | 3 294         | 3 320         |
| (+) THFK verejnej správy                      | 876           | 1 046         | 1 204         | 1 040         | 1 079         | 1 029         | 1 198         | 1 149         | 1 314         | 1 462         | 1 481         |
| <b>Úprava III. výdavky vlády (G)</b>          |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| (-) konečná spotreba verejnej správy          | 6 279         | 6 992         | 7 466         | 8 291         | 8 584         | 9 036         | 10 410        | 10 640        | 11 803        | 12 602        | 12 688        |
| (+) medzispotreba verejnej správy             | 2 120         | 2 320         | 2 292         | 2 503         | 2 562         | 2 472         | 3 111         | 2 818         | 3 038         | 3 384         | 3 284         |
| <b>Úprava IV. spotreba domácností (C)</b>     |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| (-) nákupy rezidentov v zahraničí             | 766           | 815           | 1 048         | 1 048         | 929           | 1 359         | 1 608         | 1 844         | 2 048         | 1 887         | 1 856         |
| (+) nákupy nerezidentov v SR                  | 979           | 1 374         | 1 432         | 1 190         | 1 011         | 1 438         | 1 702         | 1 860         | 2 042         | 1 777         | 1 746         |
| (-) poľnohospodárska produkcia pre seba a iné | 2 496         | 2 859         | 3 087         | 3 467         | 3 755         | 4 250         | 4 978         | 5 629         | 5 963         | 6 811         | 7 098         |
| <b>Teoretická základňa DPH</b>                | <b>20 348</b> | <b>22 571</b> | <b>24 361</b> | <b>25 527</b> | <b>28 115</b> | <b>30 362</b> | <b>33 916</b> | <b>36 124</b> | <b>40 088</b> | <b>39 625</b> | <b>39 512</b> |
| Vážená priemerná sadzba v %                   | 15,75         | 15,66         | 15,66         | 16,54         | 19,00         | 19,00         | 19,00         | 18,73         | 18,80         | 18,79         | 18,78         |
| <b>Teoretický výnos DPH</b>                   | <b>2 769</b>  | <b>3 057</b>  | <b>3 299</b>  | <b>3 624</b>  | <b>4 489</b>  | <b>4 848</b>  | <b>5 415</b>  | <b>5 699</b>  | <b>6 343</b>  | <b>6 267</b>  | <b>6 248</b>  |

\* v roku 2010 vrátane štatistického rozdielu v sume 524,7 mil. Eur

Zdroj: ŠÚ SR, IFP

## 2.2 Efektívnosť výberu DPH

Efektívnosť výberu DPH je v tomto prípade definovaná ako schopnosť daňovej správy vymôcť daňovníkmi deklarovánú daňovú povinnosť ako aj daňový predpis vyplývajúci z kontrolnej činnosti daňovej správy (doruby po kontrole).

V tejto fáze sa analýza zameriava len na Daňové riaditeľstvo SR, nakoľko táto inštitúcia spravuje väčšinu daňovej povinnosti, pri ktorej zároveň existuje najväčšie riziko nezaplatenia dane. Colné úrady spravujú DPH len pri dovoze, pričom vymožitelnosť predpísanej dane by mala byť z definície veľmi vysoká, nakoľko tovar je prepustený do daňového obehu až po zaplatení dane.

Efektívnosť výberu je sledovaná v dvoch krokoch:

- Výber predpisu dane, ktorý deklaroval samotný daňový subjekt,
- Výber predpisu dane, ktorý bol vyrubený na základe aktívnej činnosti správcu dane.

Rozdiel medzi celkovou predpísanou daňou a daňou skutočne zaplatenou predstavuje stratu daňových príjmov z dôvodu „úspešnosti“ výberu dane. Keďže k výpočtu by mali existovať dostatočne kvalitné údaje, je vhodné túto stratu príjmov odčleniť od zatiaľ nedeklarovanej daňovej medzery.

### 2.2.1 Úspešnosť výberu daňovej povinnosti deklarovanej daňovníkmi

V prvom kroku sa analýza zameriava na rozdiel medzi predpísanou vlastnou daňovou povinnosťou, ktorú daňové subjekty deklarujú v daňových priznaniach a reálne zaplatenou sumou prislúchajúcou k týmto daňovým priznaniam bez ohľadu na to, kedy hotovostne bola daň skutočne zaplatená<sup>7</sup>.

| DPH - párovanie predpisu a platieb vlastnej daňovej povinnosti za zdaňovacie obdobia 2005 až 2010 (v mil. eur) |       |       |       |       |       |       |             |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
|  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2005 - 2010 |
| A. Predpis   | 6 319 | 7 325 | 7 992 | 8 683 | 7 664 | 7 730 | 45 712      |
| B. Platba  | 6 223 | 7 137 | 7 779 | 8 410 | 7 483 | 7 657 | 44 687      |
| C. Rozdiel (A-B)   | 96    | 189   | 213   | 273   | 181   | 73    | 1 025       |
| Rozdiel, % z predpisu  | 1,5   | 2,6   | 2,7   | 3,1   | 2,4   | 0,9   | 2,2         |

Zdroj: DR SR, IFP

Daňové subjekty nezaplatili za zdaňovacie obdobia 2005 až 2010 celkovo 2,2% daňovej povinnosti, ktorú deklarovali v daňových priznaniach. Medzi jednotlivými rokmi sú veľké rozdiely. Podiel nezaplatenej dane na priznanej dani do roku 2008 vzrástol na úroveň 3,1%, od roku 2009 nabral pozitívny smer a klesá až na úroveň 0,9% v roku 2010.

Z dôvodu krížovej kontroly sa rovnaké porovnanie urobilo aj za rozpočtové (kalendárne) roky, t.j. do úvahy sa vzala predpísaná daňová povinnosť, ktorá bola splatná v danom roku a k nej prislúchajúce platby. Zdrojom údajov bola evidencia štátnych príjmov, kde je zohľadnená účtovná závierka. Z údajov vyplýva, že v rokoch 2005 až 2010 nezaplatili daňové subjekty 1,8% sumy daňovej povinnosti, ktorú priznali v daňových priznaniach. Na rozdiel od prvého ukazovateľa, pri tomto ukazovateli je vývoj v čase stabilný a pohybuje sa v intervale od 1,7% do 1,9%, s výnimkou roka 2006, kedy dosiahol úroveň 1,4%.

| DPH - párovanie predpisu a platieb vlastnej daňovej povinnosti za roky 2005 až 2010 (v mil. eur) |       |       |       |       |       |       |             |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
|  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2005 - 2010 |
| A. Predpis   | 5 985 | 6 905 | 7 715 | 8 429 | 7 529 | 7 555 | 44 117      |
| B. Platba  | 5 881 | 6 807 | 7 567 | 8 286 | 7 383 | 7 411 | 43 336      |
| C. Rozdiel (A - B)   | 104   | 98    | 148   | 142   | 146   | 144   | 782*        |
| Rozdiel, % z predpisu  | 1,7   | 1,4   | 1,9   | 1,7   | 1,9   | 1,9   | 1,8         |

\* výška kumulatívneho rozdielu za roky 2005-2010 by mala byť približne rovnaká ako pri porovnávaní na báze zdaňovacích období (v rámci rokov môžu byť väčšie rozdiely). Pomerne veľký rozdiel vyplýva pravdepodobne z chýb pri neštandardnom výbere párovania platieb, pričom je otázna najmä úspešnosť výberu v roku 2010. Tento problém sa nepodarilo zatiaľ odstrániť, celkový obraz o výsledkoch to však zásadne nemení.

Zdroj: DR SR, IFP

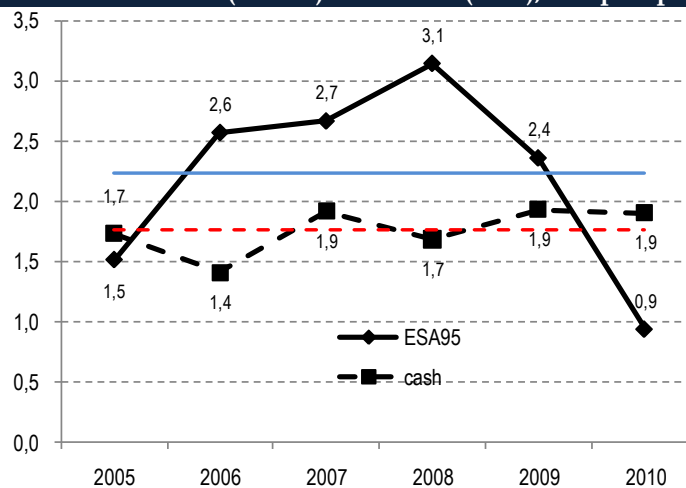
**Pri porovnaní obidvoch ukazovateľov možno konštatovať, že v priemere za roky 2005 až 2010 sa nezaplatilo na dani 1,8 až 2,2% predpísanej dane, čo znamená, že úspešnosť výberu dosahuje úroveň približne 98%.**

<sup>7</sup> Údaje poskytl Daňové riaditeľstvo SR zo svojho informačného systému a zahŕňajú riadne a dodatočné daňové priznania po základných formálnych kontrolách.



Pre účely odhadu daňovej medzery sa v ďalších výpočtoch uvažuje s výpočtom, ktorý vychádza zo zdaňovacích období jednotlivých rokov, pretože táto metodika je zhodná s metodikou národných účtov ESA95.

**Vývoj úspešnosti výberu daňovníkmi priznanej daňovej povinnosti v zdaňovacích obdobiach (ESA95) a v rokoch (cash); v % predpisu**



Zdroj: DR SR, IFP

Úspešnosť výberu dane deklarovanej v daňových priznaniach je ovplyvnená aj úkonmi správcu dane, ktoré správca dane vykonáva s cieľom vymôcť daňový nedoplatok, t.j. dlžnú sumu po lehote splatnosti. Medzi tieto úkony patrí úkon na vybratie dane (výzva), úkon na zabezpečenie daňovej pohľadávky, úkon na vymoženie daňového nedoplatku (napr. v daňovom exekučnom konaní), preúčtovanie nadmerného odpočtu DPH na nedoplatok na dani alebo započítanie nadmerného odpočtu DPH na daň.

Štatistiky o vymožených nedoplatkoch nie sú spracovávané podľa jednotlivých daní, ani podľa aktuálneho princípu. Z celkového objemu daní vybraných daňovou správou v rozpočtovom roku bolo v roku 2008 vybraných na základe úkonov správcu dane 4,0% daní, v roku 2009 to bolo 5,2% daní a v roku 2010 sa pomocou úkonov správcu dane vybralo 5,5% daní. Keďže podiel vymoženej sumy na DPH je v porovnaní s inými daňami vyšší, predpokladá sa, že u DPH je vyššie uvedený podiel vyšší o približne 1 p.b.

**Rozdelenie skutočne zaplatenej dane v rokoch 2008 až 2010 (v mil. eur)**

|  | 2008  | 2009  | 2010  |
|--|-------|-------|-------|
| Platba   | 8 286 | 7 383 | 7 411 |
| z toho daň zaplatená dobrovoľne platiteľmi dane                      | 7 872 | 6 925 | 6 929 |
| z toho daň zaplatená na základe úkonov správcu dane                  | 414   | 458   | 482   |
| Daň zaplatená na základe úkonov správcu dane ako % z celkovej platby | 5,0   | 6,2   | 6,5   |

Zdroj: DR SR, IFP

## 2.2.2 Úspešnosť výberu dodatočne vyrubenej dane po daňových kontrolách

V druhom kroku sa analýza zameriava na efektívnosť výberu dodatočne vyrubenej dane po daňových kontrolách. Túto daň daňové subjekty buď zámerne nepriznali alebo im daňová kontrola našla chybu v účtovníctve. Celkovo po daňových kontrolách týkajúcich sa

**zdaňovacích období 2005 až 2010 vyrubili daňové úrady dodatočnú daň vo výške takmer 1,1 mld. eur. Doposiaľ subjekty z tejto čiastky zaplatili len 48 mil. eur, čo predstavuje úspešnosť výberu na úrovni 4,6% dodatočne vyrubenej dane.**

Z celkovej dodatočne vyrubenej dane po daňovej kontrole bolo za zdaňovacie obdobia rokov 2005 až 2010 doteraz odpísaných s následkom zániku spolu 109 mil. eur, t.j. 10,3%. Odpísanie dodatočne vyrubenej dane s následkom zániku môže nastať (z vlastného podnetu správcu dane) napr. pri úmrtí daňového dlžníka, ktorého dedičstvo pripadlo štátu alebo ktorého daňový nedoplatok nemohol správca dane uspokojiť z dedičstva; ďalej ku dňu zániku daňového subjektu; na základe uznesenia súdu o skončení reštrukturalizácie, o zrušení konkurzu po splnení konečného rozvrhu výťažku, o zastavení konkurzného konania pre nedostatok majetku, atď.

| <b>DPH - párovanie predpisu a platieb dodatočne vyrubenej dane za zdaňovacie obdobia 2005 až 2010 (v mil. eur)</b> |      |      |      |      |      |      |             |
|--|------|------|------|------|------|------|-------------|
|  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2005 - 2010 |
| A. Predpis   | 151  | 213  | 226  | 275  | 150  | 41   | 1 055       |
| z toho odpísanie s následkom zániku  | 48   | 31   | 18   | 9    | 1    | 1    | 109         |
| z toho odp. s násl. zániku, % z predpisu   | 32,1 | 14,4 | 8,2  | 3,3  | 0,9  | 3,0  | 10,3        |
| B. Platba  | 15   | 14   | 9    | 7    | 3    | 1    | 48          |
| C. Rozdiel (A. - B.)   | 136  | 199  | 217  | 268  | 147  | 40   | 1 006       |
| Rozdiel, % z predpisu  | 90,0 | 93,5 | 96,2 | 97,4 | 98,2 | 97,4 | 95,4        |

*Zdroj: DR SR, IFP*

V porovnaní s predchádzajúcou situáciou bolo možné očakávať, že miera úspešnosti výberu bude podstatne nižšia, nakoľko ide o dorubenie dane, ktorú vo väčšine prípadov daňové subjekty zámerne nepriznali. Ich ochota platiť túto daň je preto veľmi nízka. **Dosiahnutá skutočnosť za roky 2005 až 2010 však dosahuje extrémne nízke hodnoty, ktoré je možné považovať za dôvod hlbšej analýzy.**

Medzi hlavné príčiny nízkej úspešnosti výberu dorubenej dane podľa DR SR je možné zahrnúť:

- kontroly u vysoko rizikových daňových subjektov – kontroly daňových subjektov zapojených do reťazových a karuselových podvodov,
- nekontaktné a nekomunikujúce daňové subjekty so správcom dane - zmiznutí obchodníci, resp konatelia spoločností sú tzv. biele kone,
- nedostatočná výška majetku, resp. žiadny majetok - nemožnosť uloženia predbežných opatrení,
- nedostatočná platobná schopnosť daňových subjektov,
- prechod z procesu daňovej kontroly do procesu určenia dane podľa pomôcok (neplatí pri kontrole nadmerných odpočtov DPH), t.j. keď daňový subjekt prestane počas kontroly so správcom dane komunikovať, prestane si plniť zákonné povinnosti (predkladať požadované doklady, dôkazy, vyjadrenia), správca dane prechádza pri zisťovaní základu dane z procesu daňovej kontroly do procesu určenia dane podľa pomôcok, ktoré si zaobstaral sám alebo v súčinnosti s daňovým subjektom, napr. doklady predložené pri začatí kontroly.

**Celková nevyčerpaná časť DPH prezentovaná v ďalšej časti je súčtom nevyčerpanej DPH z priznanej daňovej povinnosti a dorubov.**

### 2.3 Odhad daňovej medzery a celkovej straty príjmov z DPH v rokoch 2000-2010

Daňovú medzeru definujeme ako rozdiel medzi teoretickou DPH a DPH skutočne zaplatenou s tým, že sa očisťuje rozdiel o straty príjmov z dôvodu nízkej úspešnosti výberu dane:

- **Celková strata príjmov** – obsahuje okrem nepriznanej dane aj nezaplatenú daň, ktorá však bola už deklarovaná samotnými daňovníkmi alebo vyrubená daňových úradom.
- **Daňová medzera** – predstavuje len medzeru, ktorá vzniká ako dôsledok nepriznanej daňovej povinnosti a teda nie je zachytená daňovou správou. Nezhrňa sa tu strata príjmov vyplývajúca z nízkej disciplíny platenia deklarovanej/vyrubenej dane. Ide teda o celkovú stratu príjmov zníženú o stratu príjmov z dôvodu nízkej úspešnosti výberu dane.

Z dôvodu nedostupných tabuliek použitia je celková strata príjmov vypočítaná podľa metódy 1 k dispozícii len za roky 2000 až 2007. Pre roky 2008 až 2010 sa použitím korelácie vývoja teoretickej DPH vypočítanej prvou a druhou metódou daňová medzera odhadla. Vzhľadom na možné zmeny v štruktúre základne DPH, ktoré metóda 2 nedokáže zachytiť, je však nutné považovať odhady na roky 2008 až 2010 len za indikatívne. Keďže údaje z DR SR o úspešnosti výberu predpisu dane sú k dispozícii zatiaľ len od roku 2005, daňová medzera je počítaná len pre roky 2005 až 2010.

Nižšie uvedená tabuľka sumarizuje odhady celkovej straty daňových príjmov za roky 2000-2010 a odhad daňovej medzery za roky 2005-2010. **Celková strata daňových príjmov dosahovala v priemere 26,0% teoretickej DPH, čo je ročne výpadok na daňových príjmoch 2,5% HDP. Z hľadiska trendu je podstatné to, že veľkosť straty daňových príjmov vyjadrených v percentuálnych bodoch z teoretickej DPH od roku 2005 neustále rastie a v roku 2010 dosiahla úroveň 35,9% (3,5% HDP).**

Z celkovej daňovej straty tvorili evidované nevyvozené predpisy dane 28%, zvyšných 72% tvorí nedeklarovaná daňová povinnosť – daňová medzera<sup>8</sup>. **Daňová medzera presiahla v roku 2010 úroveň 34% teoretickej DPH, čo predstavovalo viac ako 2,2 mld. eur.** Nárast celkovej daňovej straty je pomerne značný a je ťahaný predovšetkým rastom daňovej medzery od roku 2006.

---

<sup>8</sup> Platí to pre roky 2005 až 2008. Roky 2009 a 2010 sú ovplyvnené tým, že za toto obdobie ešte daňové kontroly prebiehajú.

| Daňová medzera a celková strata príjmov (v mil. eur) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |          |           |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|-----------|
|  | 2000  | 2001  | 2002* | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010     | 2000-2010 |
| A. Teoretická DPH                                    | 2 879 | 2 779 | 3 213 | 3 574 | 4 435 | 4 741 | 5 485 | 5 885 | 6 549 | 6 534 | 6 520    | 52 594    |
| B. Skutočný výnos DPH v ESA95                        | 2 168 | 2 454 | 2 582 | 3 031 | 3 507 | 3 880 | 4 104 | 4 147 | 4 621 | 4 221 | 4 182    | 38 897    |
| C. Celková strata príjmov (A-B)                      | 711   | 325   | 632   | 543   | 928   | 861   | 1 381 | 1 738 | 1 927 | 2 313 | 2 338    | 13 697    |
| Celková strata príjmov, % z teor. DPH                | 24,7  | 11,7  | 19,7  | 15,2  | 20,9  | 18,2  | 25,2  | 29,5  | 29,4  | 35,4  | 35,9     | 26,0      |
| Celková strata príjmov, % z HDP                      | 2,3   | 1,0   | 1,7   | 1,3   | 2,1   | 1,7   | 2,5   | 2,8   | 2,9   | 3,7   | 3,5      | 2,5       |
| D. Nevymozžená predpísaná DPH (úspešnosť výberu)     |       |       |       |       |       | 232   | 388   | 430   | 541   | 328   | 112***   | 2 031**   |
| Nevymozžená DPH, % z teor. DPH                       |       |       |       |       |       | 4,9   | 7,1   | 7,3   | 8,3   | 5,0   | 1,7***   | 5,7       |
| Nevymozžená DPH, % z HDP                             |       |       |       |       |       | 0,5   | 0,7   | 0,7   | 0,8   | 0,5   | 0,2***   | 0,6       |
| E. Daňová medzera (C-D)                              |       |       |       |       |       | 629   | 993   | 1 307 | 1 387 | 1 985 | 2 226*** | 8 527**   |
| Daňová medzera, % z teor. DPH                        |       |       |       |       |       | 13,3  | 18,1  | 22,2  | 21,2  | 30,4  | 34,1***  | 23,9      |
| Daňová medzera, % z HDP                              |       |       |       |       |       | 1,3   | 1,8   | 2,1   | 2,1   | 3,1   | 3,4***   | 2,4       |

\*Odhad na základe použitia metódy 2 pre výpočet teoretickej medzery

\*\* Údaj za daňovú medzera a nevymozženú predpísanú DPH je vypočítaný za obdobie 2005-2010

\*\*\* Údaje za rok 2010 ešte nemusia zachytávať dostatočne výsledok činnosti daňového úradu.

Zdroj: IFP

Strata príjmov v rokoch 2000 až 2004, resp. skoky medzi týmito rokmi, môžu byť ovplyvnené veľkosťou skutočného výnosu DPH za príslušné zdaňovacie obdobie. Výnos dane v metodike ESA95 za tieto roky totiž plne neodráža vtedajší spôsob vracania nadmerných odpočtov, ale vychádza z aktuálnych pravidiel<sup>9</sup>. Z uvedeného dôvodu je vhodnejšie za roky 2000 až 2004 prezentovať priemernú stratu príjmov, ktorá dosiahla za uvedené obdobie úroveň 18,6%. Podstatnou informáciou však je, že v priebehu týchto rokov bola celková daňová strata relatívne stabilná a nie je pozorovaná zmena trendu. Nárast daňovej straty je zjavný až od roku 2006.

#### BOX 1: Porovnanie s výsledkami štúdie RECKON

Spoločnosť Reckon vypracovala pre Európsku komisiu v roku 2009 štúdiu, v ktorej pre všetky členské krajiny EÚ vypočítala daňovú medzera v rokoch 2000 až 2006. Pri výpočte vychádzala z údajov tabuliek použitia za roky 2000 až 2004. Tabuľky použitia za roky 2005-2006 spoločnosť Reckon odhadla.

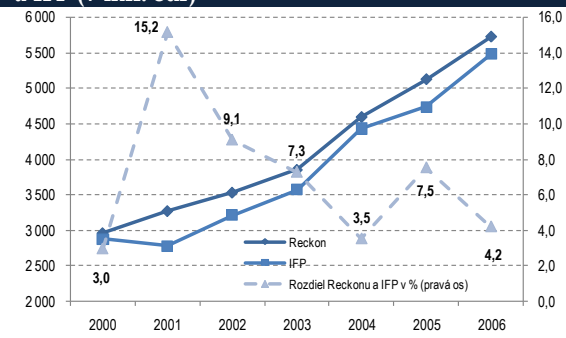
| mil. eur                                       | 2000       | 2001        | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2000-2006    |
|--|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Teoretická DPH - Reckon                        | 2 966      | 3 276       | 3 535      | 3 855      | 4 597      | 5 128      | 5 725      | 29 083       |
| Teoretická DPH - IFP                           | 2 879      | 2 779       | 3 213      | 3 574      | 4 435      | 4 741      | 5 485      | 27 106       |
| <b>Rozdiel Reckon - IFP</b>                    | <b>88</b>  | <b>497</b>  | <b>322</b> | <b>281</b> | <b>162</b> | <b>387</b> | <b>241</b> | <b>1 977</b> |
| Celková strata príjmov, % teoret. DPH - Reckon | 26,9       | 25,1        | 27,0       | 21,4       | 23,7       | 24,3       | 28,3       | 25,3         |
| Celková strata príjmov, % teoret. DPH - IFP    | 24,7       | 11,7        | 19,7       | 15,2       | 20,9       | 18,2       | 25,2       | 19,9         |
| <b>Rozdiel Reckon - IFP, p.b.</b>              | <b>2,2</b> | <b>13,4</b> | <b>7,3</b> | <b>6,2</b> | <b>2,8</b> | <b>6,2</b> | <b>3,1</b> | <b>5,4</b>   |

Teoretický výnos DPH, ktorý vypočítal IFP, je v porovnaní s Reckon nižší. IFP nemá

<sup>9</sup> V roku 2000 sa nadmerné odpočty vracali do 30 dní od predloženia daňového priznania, od roku 2003 si daňový subjekt nadmerné odpočty postupne odpočítaval od daňovej povinnosti v nasledujúcich zdaňovacích obdobiach. V súčasnosti si platiteľ odpočíta nadmerný odpočet od vlastnej daňovej povinnosti v nasledujúcom zdaňovacom období a ak si ho nemôže odpočítať, tak daňový úrad vráti nadmerný odpočet do 30 dní od podania daňového priznania za zdaňovacie obdobie, ktoré nasleduje po zdaňovacom období, v ktorom vznikol nadmerný odpočet.

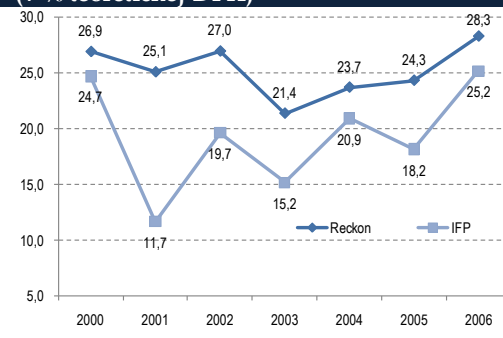
k dispozícii presný postup výpočtu Reckon-u, domnieva sa však, že vychádzali z údajov ŠÚ SR a použili rovnaký predpoklad ako ŠÚ SR pri výpočte harmonizovaného základu vlastného zdroja z DPH, t.j. že komodity osobné automobily, časti, súčasti a príslušenstvo pre motorové vozidlá a ich motory a montážne práce častí a príslušenstva motorových vozidiel v plnej miere ovplyvňujú pozitívne základ DPH. IFP zobral do úvahy z týchto položiek iba prislúchajúci podiel bez nároku na odpočet vychádzajúc z predpokladu, že ide o produkty s nárokom na odpočet.

**Vývoj teoretického výnosu DPH podľa Reckonu a IFP (v mil. eur)**



Zdroj: Reckon, IFP

**Vývoj celkovej straty DPH podľa Reckonu a IFP (v % teoretickej DPH)**

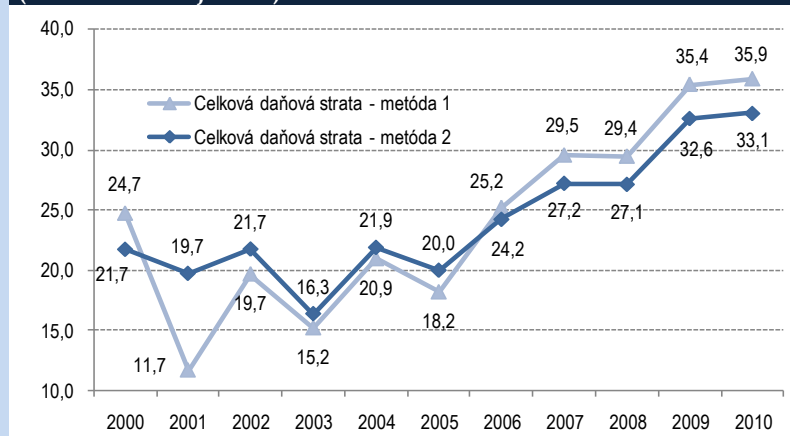


Zdroj: Reckon, IFP

## BOX 2: Odhad daňovej medzery a celkovej straty príjmov z DPH v rokoch 2008-2010

Keďže pre roky 2008-2010 neboli v čase prípravy analýzy k dispozícii údaje z tabuliek použitia, bolo nutné pre roky 2008-2010 daňovú medzeru odhadnúť iným spôsobom. Výpočet pozostával z porovnania celkovej daňovej straty podľa oboch metód výpočtu teoretickej DPH prezentovaných v predchádzajúcich kapitolách. Na základe vývoja bol prijatý predpoklad, že v rokoch 2008 až 2010 bude celková daňová strata mať rovnaký podiel na daňovej strate podľa metódy 2 ako v roku 2007 (108,4%).

**Vývoj celkovej daňovej straty podľa metódy 1 a 2 (% z teoretickej DPH)**



Zdroj: IFP

## 2.4 Medzinárodné porovnanie

Existujúca literatúra neposkytuje možnosť porovnať veľkosť daňovej straty medzi jednotlivými krajinami EÚ na báze detailných výpočtov vychádzajúcich z input-output tabuliek. Výnimkou je len štúdia Reckon, ktorá bola vypracovaná pre všetky krajiny EÚ. Jej nevýhodou je skutočnosť, že posledné dáta za Slovensko boli za rok 2004, roky 2005 a 2006 už boli odhadované. Neexistuje teda pravidelne aktualizovaná štúdia.

Z uvedeného dôvodu sa OECD a EK snaží aspoň zjednodušenými prístupmi poskytnúť informáciu o tom, **či existuje v danej krajine priestor pre zvýšenie výnosu DPH bez toho, aby dochádzalo k zvyšovaniu základnej sadzby DPH.** Výpočty vychádzajú z užšie definovanej makroekonomickej základne, väčšinou sa berie do úvahy len spotreba domácnosti (OECD používa aj spotrebu vlády a konečnú spotrebu NISD) a abstrahuje sa od znížených sadzieb DPH. Celkový rozdiel medzi vypočítanou teoretickou DPH a skutočnou je tak možné pripísať dvom faktorom:

1. daňovým únikom (vrátane nízkej úspešnosti výberu)
2. veľkému množstvu tovarov a služieb zdaňovaných zníženými sadzbami dane, prípadne oslobodenia.

Keďže týmito prístupmi nie je možné odčleniť stratu na DPH z titulu daňových únikov, interpretácia výsledkov musí byť veľmi opatrná. Nízky výnos v porovnaní s teoretickým výnosom totiž nemusí nevyhnutne znamenať daňové úniky, ale samotné legislatívne nastavenie.

Pokiaľ však sú dostupné informácie o legislatívnom prostredí jednotlivých krajín, je možné prijať niektoré závery. Napríklad v prípade Slovenska sa predpokladá široká daňová základňa s takmer jednotnou sadzbou dane vo výške 19%. Legislatívne nastavenie by teda naznačovalo, že výnos dane by mal byť v porovnaní s väčšinou EÚ krajín, kde majú aj väčší rozsah tovarov a služieb v znížených sadzbách relatívne vyšší. Pokiaľ to tak nie je, pravdepodobným dôvodom je väčší rozsah daňových únikov.

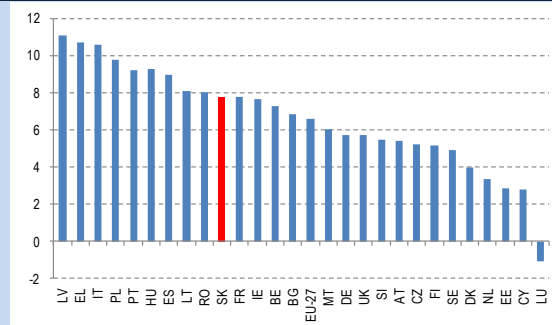
### **BOX 3: Indikátory počítané Európskou komisiou a OECD**

**Európska komisia** počíta indikátor „VAT reduced rate and base indicator“, ako rozdiel medzi aplikovanou štandardnou sadzbou DPH v krajine (bez ohľadu na znížené sadzby) a DPH zložku implicitnej daňovej sadzby zo spotreby (podiel výnosu DPH na konečnej spotrebe domácností).

Nízka hodnota indikuje, že daňová základňa pre DPH je veľmi blízko súkromnej spotreby a teda, znížené sadzby DPH a výnimky majú minimálny význam v systéme. Naopak, čím väčší indikátor je, tým je väčší rozdiel medzi konečnou spotrebou a základňou (podstatná časť súkromnej spotreby je mimo daňovej základne DPH) alebo aj daňové úniky.

Hodnota tohto indikátora sa v roku 2009 pohybovala v rozpätí 11 p.b. v Lotyšsku až do - 1 p.b. v Luxembursku. Hodnota pre Slovensko bola takmer 8 p.b. čo je desiatu najvyššia.

VAT reduced rate and base indicator 2009 (p.b.)



Zdroj: EK (Taxation Trends)

OECD používa veľmi podobný prístup, pričom teoretickú DPH počíta ako základná sadzba DPH aplikovaná na definovanú makroekonomickú základňu. Podiel skutočného výnosu DPH a teoretického výnosu následne porovnáva medzi krajinami. Čím vyšší podiel tým efektívnejšie je výber DPH nastavený.

V snahe kvantifikovať len daňové úniky a odstrániť tak nedostatky metód používaných EK a OECD bolo nutné zlepšiť dva predpoklady:

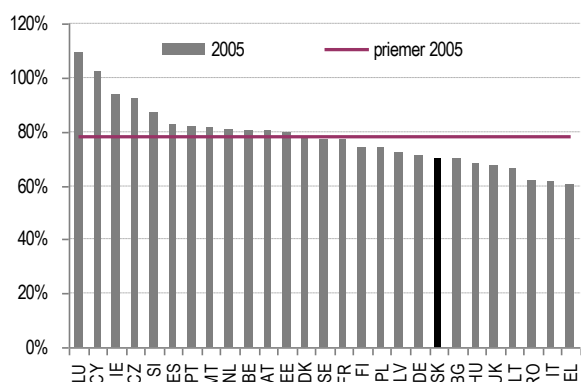
- **Precíznejšie definovať daňovú základňu** – výpočet daňovej základne vychádza z metódy 2 výpočtu teoretického výnosu DPH popísanej v časti 2.1.2, t.j. makroekonomického prístupu zhora-nadol. Všetky potrebné údaje boli k dispozícii z Eurostatu za roky 2005 a 2009<sup>10</sup>.
- **Zachytiť legislatívne nastavenie v jednotlivých krajinách** – pri výpočte boli použité vážené priemerné sadzby DPH jednotlivých krajín. Tie boli získané z výkazov DPH pre výpočet harmonizovaného základu vlastného zdroja z DPH. Tieto sadzby sú vypočítané na základe platnej legislatívy (t.j. zohľadňujú aj znížené sadzby dane a oslobodenia), ale na tabuľkách použitia spred dvoch rokov. Keďže neexistuje dôvod predpokladať výrazné zmeny v štruktúre spotreby v ekonomike v priebehu 2 rokov, takto vypočítané sadzby by mali byť veľmi blízko skutočnosti za daný rok.

Predmetom porovnania bol podiel skutočného výnosu DPH jednotlivých krajín EÚ na ich teoretickom výnose DPH. V roku 2005 bolo Slovensko v tomto ukazovateli horšie oproti priemernej úrovni krajín EÚ (bez SR) o 7,9 p.b., čo bol ôsmy najhorší výsledok spomedzi krajín EÚ. V roku 2009 sa negatívny rozdiel ukazovateľa medzi SR a priemernou úrovňou EÚ na 15,4 p.b. a Slovensko skončilo na piatom najhoršom mieste.

<sup>10</sup> Z dôvodu neúplnosti dát boli uskutočnené nasledovné úpravy:

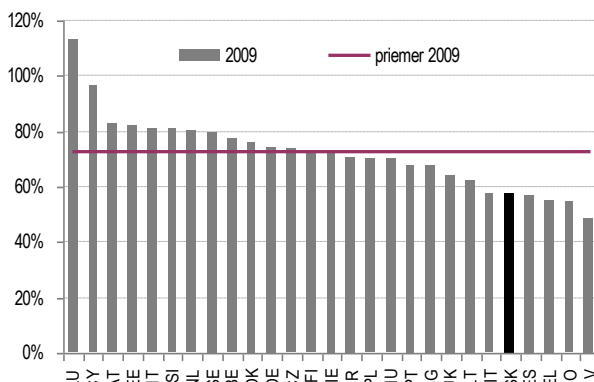
- THFK domácností za Bulharsko – bol doplnený údaj za roky 2008 a 2009 na základe roku 2007 (ako podiel na HDP),
- boli doplnené údaje THFK domácností krajín Dánsko, Nemecko, Írsko, Malta, Švédsko, Veľká Británia ako priemer ostatných krajín,
- doplnenie váženej daňovej sadzby Dánska v roku 2005 na základe hodnoty z roku 2008.

**Podiel skutočného výnosu DPH na teoretickom výnose DPH v EÚ-27, 2005 (v %)**



Zdroj: Eurostat, IFP

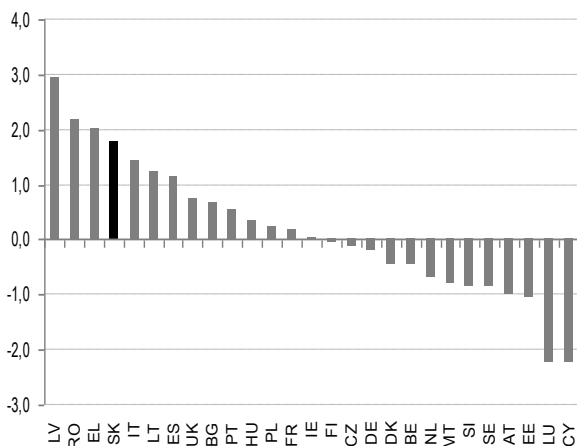
**Podiel skutočného výnosu DPH na teoretickom výnose DPH v EÚ-27, 2009 (v %)**



Zdroj: Eurostat, IFP

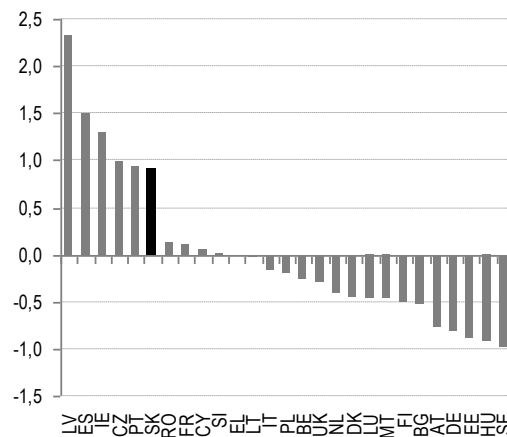
Aby Slovensko dosiahlo v roku 2009 priemernú úroveň podielu skutočného výnosu DPH na teoretickom výnose DPH krajín EÚ (bez SR), musel by sa výnos DPH zvýšiť o 1,8% HDP, čo je o 0,9 p.b. viac, ako by sa musel zvýšiť v roku 2005, aby dosiahol priemer krajín EÚ v roku 2005.

**Zmena skutočného výnosu DPH potrebná na dosiahnutie priemernej úrovne podielu skutočného výnosu DPH na teoretickom výnose DPH v EÚ-27, 2009 (v % HDP)**



Zdroj: Eurostat, IFP

**Rozdiel zmeny medzi rokmi 2009 a 2005 (v p.b.)**



Zdroj: Eurostat, IFP

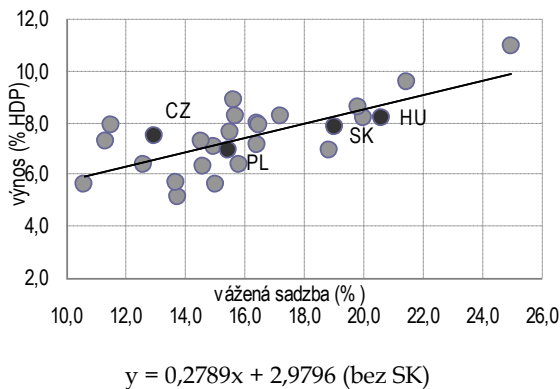
Vyššie uvedené prístupy vychádzajú z predpokladu, že výnos DPH rastie priamoúmerne rastu sadziieb DPH. Z teoretického pohľadu je tento predpoklad správny, nakoľko neexistuje žiadny dôvod prečo by to tak nemalo byť. Prípadná odchýlka v skutočnom výnose je teda prisudzovaná daňovým únikom.

Ak je však cieľom zistiť, o koľko je možné existujúcu daňovú stratu znížiť, berúc do úvahy skutočnú efektívnosť výberu DPH v ostatných krajinách, je vhodné vziať do úvahy aj skutočnosť, že s meniacou sa výškou priemernej sadzby DPH sa mení aj reálna schopnosť výberu DPH. Štandardným predpokladom je, že s rastúcou priemernou sadzbou DPH pravdepodobne klesá výnos DPH na 1 p.b sadzby.



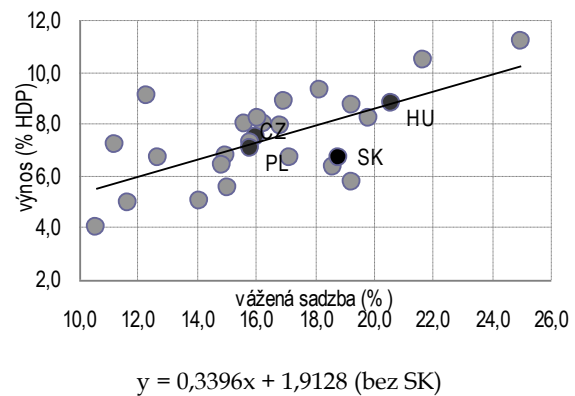
Nižšie uvedené grafy znázorňujú vzťah medzi váženou priemernou sadzbou dane v krajinách EÚ a prepočítaným skutočným výnosom dane. Prepočítaný skutočný výnos dane je skutočný výnos publikovaný Eurostatom upravený na rovnakú veľkosť daňovej základne na HDP (prepočet je urobený na úroveň Slovenska). Týmto krokom bolo odstránené skreslenie z titulu rozdielnej výšky daňovej základne na HDP v jednotlivých krajinách, čím sa umožnilo urobiť nasledujúce porovnanie.

**Vážená sadzba DPH a výnos v EÚ-27, 2005  
(rovnaké zákl., % HDP)**



Zdroj: Eurostat, IFP

**Vážená sadzba DPH a výnos v EÚ-27, 2009  
(rovnaké zákl., % HDP)**

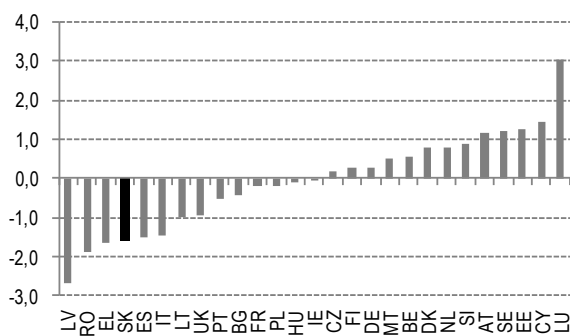


Zdroj: Eurostat, IFP

V roku 2005 bol výnos DPH na Slovensku nižší oproti priemernej úrovni o 0,4 p.b., čo bol ôsmy najhorší výsledok spomedzi krajín EÚ. V roku 2009 sa negatívny rozdiel medzi skutočným výnosom a priemernou úrovňou teoretického výnosu prehĺbil na 1,6 p.b. a Slovensko skončilo na štvrtom najhoršom mieste.

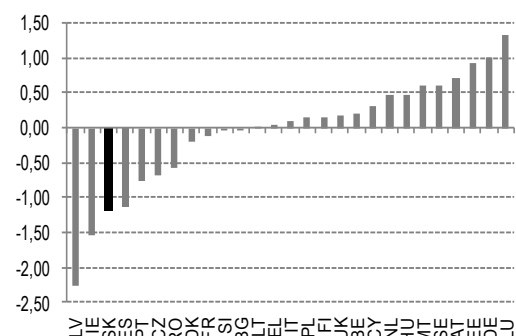
Medzi rokmi 2005 a 2009 sa rozdiel výnosu DPH Slovenska oproti priemernej hodnote výnosu prepadol o 1,2 p.b., čím sa Slovensko zaradilo medzi krajiny, kde sa efektívnosť výberu DPH v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ zhoršila najviac.

**Rozdiel vo výnosoch krajín oproti trendu v roku 2009 (p.b.)**



Zdroj: IFP

**Zmena rozdielu výnosov oproti trendu v rokoch 2005-2009 (p.b.)**

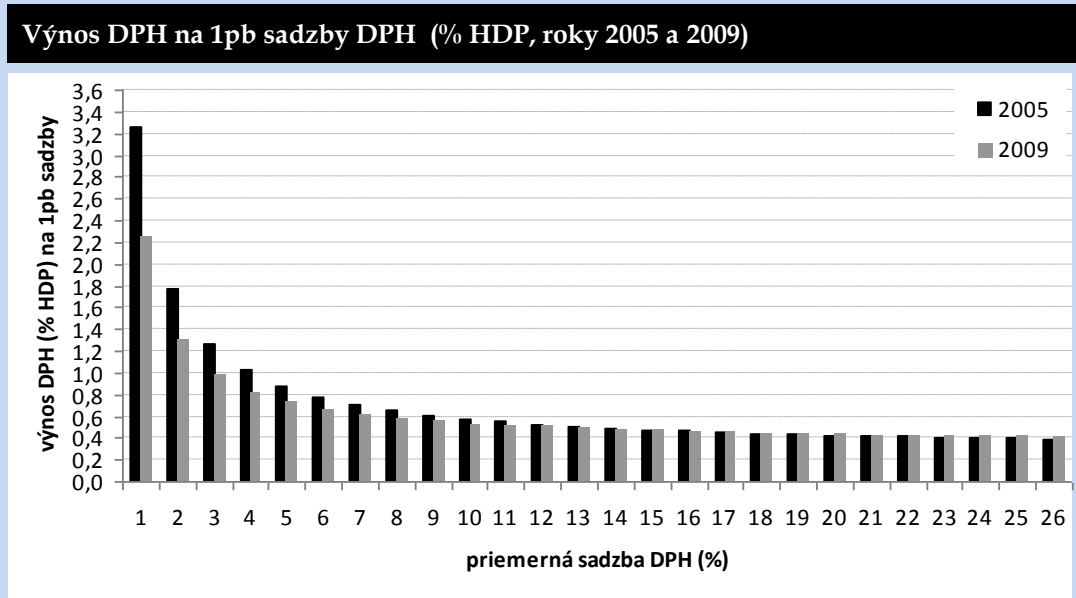


Zdroj: IFP

**BOX 4: Vzťah medzi výškou priemernej sadzby DPH a skutočným**

Vzťah medzi výškou priemernej sadzby DPH a skutočným výnosom dokumentuje

nasledujúci graf. Ukazuje výšku výnosu DPH v % HDP, ktorú získame z jedného percentuálneho bodu príslušnej sadzby DPH. Inak povedané, kým pri sadzbe 7% je možné získať z jedného percentuálneho bodu až 0,6% HDP výnosu DPH pri sadzbe 26% je to už len 0,4% HDP (podľa roku 2009). S rastom priemernej vázenej sadzby teda klesá skutočný výber DPH.



Zdroj: IFP

Z pohľadu interpretácie prístupov EK a OECD to znamená, že krajina s nadpriemerne vysokou priemernou sadzbou DPH v skutočnosti nedokáže dosiahnuť rovnaký výber DPH ako priemer krajín EÚ, ktorý je v súčasnosti ovplyvnený najmä krajinami s nižšou priemernou sadzbou DPH. Inak povedané, je pravdepodobné, že ak by tieto krajiny zvýšili svoje sadzby, ich efektívnosť výberu by poklesla<sup>11</sup>.

## 2.5 Zhrnutie výsledkov za roky 2000-2010

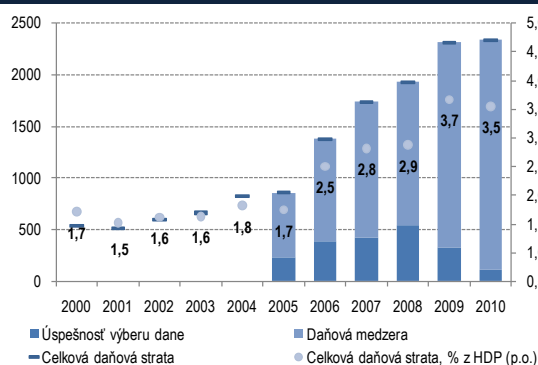
Na základe predchádzajúcich kapitol je možné urobiť niekoľko záverov o výške celkovej daňovej straty príjmov z DPH, daňovej medzere ako aj efektívnosti daňových úradov:

- Celková daňová strata bola v rokoch 2000 až 2005 stabilná na úrovni približne 18% teoretickej DPH. Od roku 2006 daňová strata plynule rastie až na úroveň 35,9% v roku 2010.
- V absolútnom vyjadrení strata príjmov dosiahla v roku 2010 úroveň 2,3 mld. Eur, čo predstavuje 3,5% HDP.
- Z celkovej daňovej straty menej ako 30% dokáže daňová správa zachytiť a identifikovať. Zvyšných 70% predstavuje daňovú medzeru, teda daňovú povinnosť, ktorú sa zatiaľ nepodarilo identifikovať.

<sup>11</sup> Konštatácia vyplýva z výsledkov analýzy. Je však otázne, či by v situácii, kedy by všetky krajiny EÚ mali rovnaké sadzby DPH k spomínanému poklesu výberu došlo.. Je možné že by sa výnos DPH prerozdilil inak medzi krajinami v závislosti od príčin súčasnej rozdielnej efektívnosti výberu DPH.

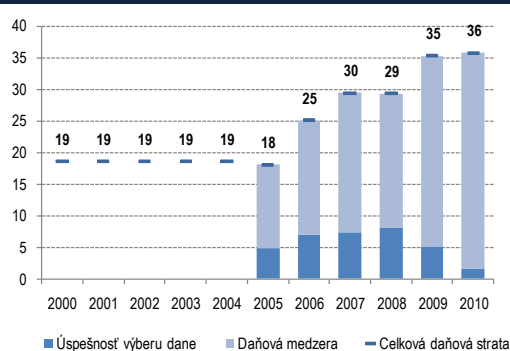
- Efektivita výberu daňovej povinnosti deklarovanej samotnými daňovníkmi je na úrovni približne 98%. Na druhej strane, z celkového predpisu dane dorubeneho po daňovej kontrole dokáže daňová správa vybrať približne 5%, čo je možné považovať za extrémne nízku úspešnosť výberu.
- V medzinárodnom porovnaní sa potvrdil pokles efektívnosti výberu DPH na Slovensku. V roku 2009 dosiahla odchýlka od priemeru EÚ úroveň 1,6 % HDP, čo je v porovnaní s rokom 2005 nárast o 1,2% HDP. Inými slovami, pokiaľ by sme dosahovali rovnakú efektívnosť výberu ako v krajinách EÚ, základná sadzba DPH by mohla byť nižšia o 4,7 p.b. (14,3% v roku 2009) pri zachovaní súčasného výnosu DPH.
- Celkovú daňovú stratu vo výške 3,5% HDP v roku 2010 je zrejme možné vďaka opatreniam znížiť minimálne o 1,6% HDP (1,1 mld. Eur) na úroveň 1,9% HDP, čo by zodpovedalo priemernej efektívnosti v krajinách EÚ ako aj v krajinách V-3 v roku 2009. Celková daňová strata by sa tak znížila až o 45%.

**Celková daňová strata DPH (mil. Eur)**



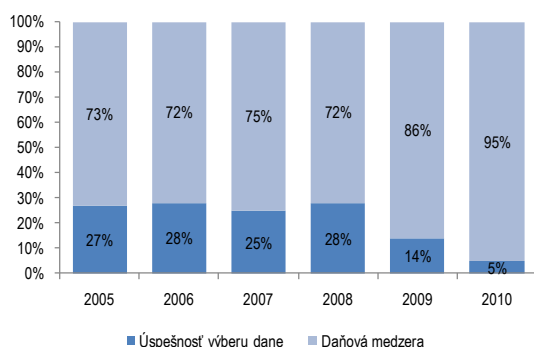
Zdroj: DR SR, IFP

**Celková daňová strata DPH (% z teoretickej DPH)**



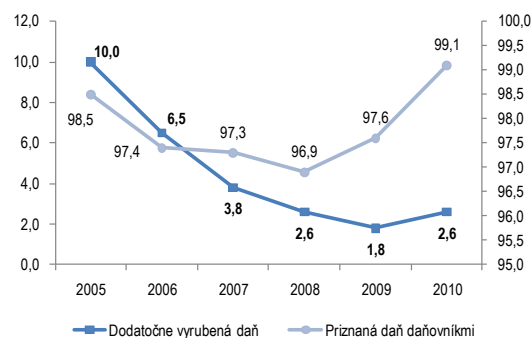
Zdroj: DR SR, IFP

**Štruktúra celkovej daňovej straty (podiel v %)**



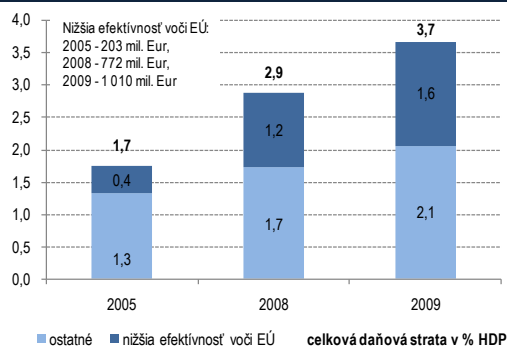
Zdroj: DR SR, IFP

**Úspešnosť výberu predpisu dane (v % z predpisu)**



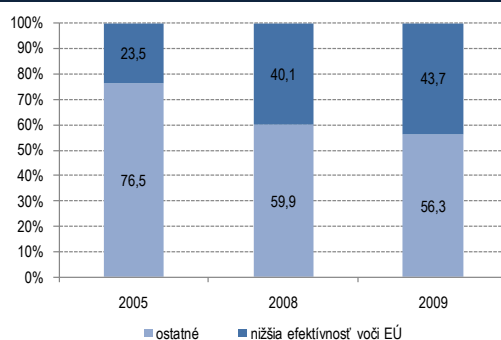
Zdroj: DR SR, IFP

**Možnosti zníženia celkovej daňovej straty v rokoch 2005, 2008 a 2009 podľa efektívnosti v krajinách EÚ (v % HDP)**



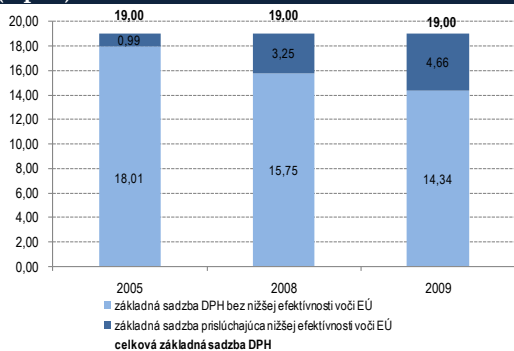
Zdroj: IFP

**Rozdelenie celkovej daňovej straty v rokoch 2005, 2008 a 2009 podľa vplyvu nižšej efektívnosti voči EÚ (v %)**



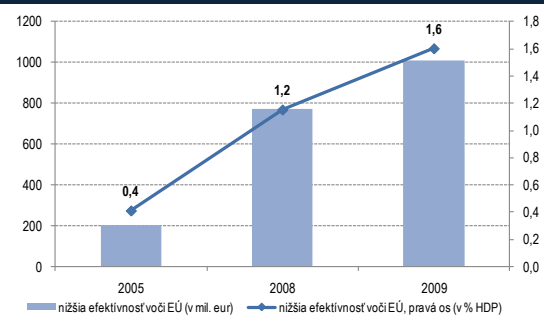
Zdroj: IFP

**Vplyv nižšej efektívnosti voči EÚ na výšku základnej sadzby DPH v rokoch 2005, 2008 a 2009 (v p.b.)**



Zdroj: IFP

**Vývoj nižšej efektívnosti voči EÚ v rokoch 2005, 2008 a 2009**



Zdroj: IFP

### 3. Závěry a odporúčania

Kvantifikácia daňovej medzery prezentovaná v tomto materiáli je založená na makroekonomickom prístupe, čo popri svojich výhodách prináša aj viacero nevýhod. Správnosť odhadu je plne závislá na kvalite dostupných údajov z národných účtov, ktoré sú častokrát štatistickými metódami dopočítavané. Výsledky analýzy navyše len potvrdili to, čo bolo zrejmé už z bežného porovnania vývoja výnosu DPH a zjednodušenej makrozákladne (spotreba domácností), pričom dodatočnou informáciou z analýzy je kvantifikácia celkovej daňovej straty a daňovej medzery.

Pokiaľ je cieľom znížiť veľkosť daňovej straty, prístupy zhora-nadol bez dodatočných mikroanalýz neposkytujú prakticky žiadnu ďalšiu informáciu, ktorá by mohla byť použitá pre identifikáciu daňových únikov. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné, aby sa ďalšia analytická práca zamerala na individuálne dáta za jednotlivé daňové subjekty a hľadanie diskrepancií medzi reportovanými informáciami (napr. daňové priznania DPPO verzus pridaná hodnota pre národné účty).

Samozrejmosťou by mala byť pravidelná správa o dosahovaných výsledkoch, s cieľom vyhodnotiť efektívnosť používaných prístupov a opatrení. V tomto bode je potrebné ujasniť aj zodpovednosť za jednotlivé činnosti.

Slovenská republika ako členský štát EÚ by mala podľa rozhodnutia komisie č. 98/527/ES o účtovaní daňových podvodov v oblasti DPH na účely národného účtovníctva počítať výšku daňového úniku v oblasti DPH. Zodpovednosť za výpočet má teda Štatistický úrad SR, ktorý by mal pri tejto úlohe úzko spolupracovať s MF SR a DR SR.

DRSR, prípadne CRSR, majú k dispozícii obrovské množstvo individuálnych dát, ktoré sú už teraz využívané na identifikáciu rizikových daňových subjektov, sektorov a pod. Prepojenie týchto údajov s údajmi reportovanými v rámci zisťovaní Štatistickým úradom by pomohlo rozšíriť a zároveň spresniť okruh rizikových daňových subjektov. V tejto oblasti je nutná úzko spolupráca a výmena informácií medzi ŠÚSR, daňovou správou a MFSR (IFP).

## Literatúra

1. Measuring and tackling indirect tax losses, HM Customs and Excise, december 2003
2. Measuring Indirect tax losses - 2006, HM Revenue & Customs, december 2006
3. Measuring tax gaps 2010, HM Revenue & Customs, september 2010
4. Methodological annex for measuring tax gaps 2010, HM Revenue & Customs, september 2010
5. Prognózovanie dane z pridanej hodnoty v SR, IFP, júl 2005
6. Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States, Reckon, september 2009
7. Tax gap map for Sweden, Swedish National Tax Agency, február 2008
8. Tax policy handbook, MMF, 1995
9. Výkazy DPH za roky 2003, 2008 a 2009, výpočet harmonizovaného základu vlastného zdroja z DPH, Štatistický úrad SR