

2017

Závěrečná správa

Účinnosť opatrení politiky boja s podvodmi na DPH



Závěrečná správa

Účinnosť opatrení politiky boja s podvodmi na DPH

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Ing. Miroslav Vilkovský, MBA.

Bratislava, december 2017

OBSAH

ZOZNAM TABULIEK	3
ZOZNAM GRAFOV	3
ZHRNUTIE	4
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE	5
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	5
2.1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY	5
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA	6
3.1 HARMONOGRAM AKČNÉHO PLÁNU	6
3.2 ÚČINNOSŤ OPATRENÍ AKČNÝCH PLÁNOV	7
3.2.1 Vyhodnocovanie zo strany Ministerstva financií SR	7
3.2.2 Vyhodnocovanie zo strany Finančného riaditeľstva SR	8
3.3 FINANČNÁ NÁROČNOSŤ ZAVEDENÝCH OPATRENÍ	9
4 NÁRODNÁ BLOČKOVÁ LOTÉRIA	9
5 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	11
6 TÍM KONTROLÓROV	11
ZÁVER	11
KONTAKT	11

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
Akčný plán	Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016
aktualizovaný Akčný plán	aktualizovaný Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016
DPH	Daň z pridanej hodnoty
DPPO	Daň z príjmov právnických osôb
EDS	Efektívna daňová sadzba
ERP	Elektronická registračná pokladňa
GP SR	Generálna prokuratúra Slovenskej republiky
HDP	Hrubý domáci produkt
IFP MF SR	Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR
IS FS	Informačný systém finančnej správy
MDVaRR SR	Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
NBL	Národná bločková lotéria
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1: Prehľad počtu opatrení, na ktorých participovalo MF SR	6
---	---

ZOZNAM GRAFOV

Graf 1: Vývoj medzery DPH a EDS DPH v rokoch 2008 až 2016	7
Graf 2: Výnos DPH v rokoch 2012 až 2016	8
Graf 3: Vývoj ukazovateľov NBL	9

ZHRNUTIE

Boj proti podvodom na DPH je dlhodobou úlohou rôznych štátnych orgánov, predovšetkým Ministerstva financií SR a Finančného riaditeľstva SR. Vláda SR prijala Konceptiu SR v boji proti daňovým podvodom, z ktorej vychádzajú Akčné plány.

Akčným plánom a aktualizovaným Akčným plánom prijala vláda SR v kontrolovanom období rokov 2012 až 2016 svojimi uzneseniami celkom 80 opatrení legislatívneho a nelegislatívneho charakteru, ktoré mali prispieť v SR k eliminácii daňových podvodov na DPH. Realizácia týchto opatrení s konkrétnymi termínmi plnenia bola v kompetencii viacerých rezortov (Ministerstvo financií SR, Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo spravodlivosti SR) a niekoľkých nimi riadených inštitúcií (primárne finančnej správy a Prezídia policajného zboru SR).

V priebehu rokov 2012 až 2016 bolo vládou SR prijatých viacero ďalších opatrení a nástrojov na zníženie daňových únikov, ktoré neboli súčasťou Akčného plánu ani jeho aktualizácie. Jedným z nich je spustenie Národnej bločkovej lotérie (v septembri 2013).

Predmetom kontroly bolo preverenie spôsobu kvantifikácie dosahu opatrení boja proti podvodom DPH, vyhodnotenie finančnej náročnosti zavedenia opatrení boja proti podvodom DPH, preverenie a vyhodnotenie spôsobu hodnotenia účinnosti jednotlivých opatrení boja proti podvodom DPH, vyhodnotenie prínosov implementácie vybraných opatrení Akčného plánu, preverenie dodržania harmonogramu Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 až 2016 a vyhodnotenie prínosov Národnej bločkovej lotérie v rokoch 2013 až 2016.

AKČNÝ PLÁN BOJA PROTI PODVODOM NA DPH

V kontrolovanom období došlo k zlepšeniu výberu DPH, čo má pozitívny dosah na príjmovú stránku ŠR. Zároveň došlo k zvýšeniu hodnoty efektívnej daňovej sadzby (2012: 12,7 %; 2016: 15,2 %) a zníženiu daňovej medzery (2012: 41,0 %; 2016: 28,6 %). Tento pozitívny vývoj však nemožno v plnej miere pripísať implementácii opatrení akčných plánov.

Ministerstvo financií makroekonomické hodnotenie prínosov – zhora nadol – aplikuje prostredníctvom dvoch ukazovateľov, medzery DPH a efektívnej daňovej sadzby DPH. Pri kontrole vykazovania medzery DPH zistila kontrolná skupina nesúlad medzi poslednou zverejnenou slovenskou verziou metodiky a prezentovanými informáciami. Nesúlad sa týka používaného názvoslovie; výpočet a údaje sú v poriadku. Celkový prínos opatrení na výber DPH za obdobie rokov 2012 až 2016 je kvantifikovaný prostredníctvom EDS DPH na úrovni 2,51 mld. eur, čo zodpovedá 3,10 % HDP.

Vo finančnej správe bol na účely koordinácie akčného plánu boja proti daňovým podvodom, v súčinnosti s Ministerstvom financií SR, na vyhodnocovanie jeho plnenia a ďalších úloh zriadený samostatný organizačný

útvar – referát akčného plánu boja proti daňovým podvodom.

Finančná správa vykonávala v priebehu kontrolovaného obdobia „Odpočet stavu plnenia a implementácie jednotlivých opatrení Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016“. Finančné riaditeľstvo SR za rok 2014 vypracovaný odpočet Ministerstvu financií SR nepredložilo a za roky 2015 a 2016 odpočet stavu plnenia opatrení nevypracovalo.

Dokument Akčného plánu, vrátane jeho aktualizácie, neobsahuje kvantitatívne ciele, kritériá a spôsob vyhodnocovania účinnosti prijatých opatrení, ktoré by jednoznačne posudzovali ich dosah na zníženie daňových podvodov, resp. na zvýšenie výberu DPH. Ministerstvo financií SR nestanovilo Finančnému riaditeľstvu SR spôsob, ako má vyhodnocovať účinnosť zavedených opatrení vyplývajúcich z Akčného plánu.

Finančné riaditeľstvo SR si v roku 2012 po schválení „Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 až 2016“ (50 opatrení), stanovilo vlastné ukazovatele pre vyhodnocovanie účinnosti vybraných prijatých opatrení Akčného plánu, ktoré priebežne aj vyhodnocovalo. Podľa NKÚ SR nie sú ukazovateľmi vyhodnocovania účinnosti, ale skôr ukazovateľmi, ktoré vyhodnocujú, resp. monitorujú procesné úkony správcu dane (operatívne ukazovatele).

Náklady súvisiace s fázou prípravy a implementácie jednotlivých opatrení Akčného plánu Finančné riaditeľstvo SR osobitne nesledovalo, považujú sa za bežnú neselektovateľnú činnosť finančnej správy a nemožno ich osobitne vyčíslavať.

NÁRODNÁ BLOČKOVÁ LOTÉRIA

NKÚ SR v rámci kontroly vykonal podrobnú analýzu Národnej bločkovej lotérie. Cieľom projektu NBL bolo obmedzenie daňových únikov, zvýšenie motivácie spotrebiteľov žiadať si doklady z ERP a zvýšenie používania ERP. Prínosy NBL možno rozdeliť na mäkké – nemerateľné, a na tvrdé – merateľné. Do prvej skupiny patrí edukačný, morálny a kvalitatívny prínos NBL, ktorý bol naplnený v prvom roku fungovania NBL. V rámci merateľných prínosov vykonalo IFP MF SR odhad vplyvu NBL na výber DPH, na úrovni 8,2 mil. eur ročne. Po kontrole tohto odhadu ho považujeme za optimistický a zastávame konzervatívny názor, že NBL mohla mať pozitívny, no nemerateľný vplyv na výnos DPH.

NKÚ SR na základe kontrolou zistených skutočností odporúča prehodnotiť kritériá fungovania NBL v súčasnej podobe a zmeniť štruktúru výhier s cieľom zabezpečenia plnej kontroly výherných bločkov cez kontrolný záznam ERP. NKÚ SR tiež odporúča prehodnotiť efektívnosť vysielania televíznych relácií NBL, ktoré boli medziasom zrušené.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo získať primerané uistenie, že opatrenia, ktoré sú obsiahnuté v Akčnom pláne na efektívnejší boj EÚ proti daňovým podvodom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam, boli v rokoch 2012 až 2016 v Slovenskej republike účinne aplikované v boji proti podvodom na DPH.

Predmetom kontroly bolo preverenie spôsobu kvantifikácie dosahu opatrení boja proti podvodom s DPH, vyhodnotenie finančnej náročnosti zavedenia opatrení boja proti podvodom s DPH, preverenie a vyhodnotenie spôsobu hodnotenia účinnosti jednotlivých opatrení boja proti podvodom s DPH, vyhodnotenie prínosov implementácie vybraných opatrení, Akčného plánu, preverenie dodržania harmonogramu Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 až 2016 a vyhodnotenie prínosov Národnej bločkovej lotérie v rokoch 2013 až 2016.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia bola zaradená do Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2017. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií pre kontrolu.

Kontrolovanými subjektmi boli Ministerstvo financií SR a Finančné riaditeľstvo SR. Kontrola bola vykonaná v čase

od 14. februára 2017 do 20. novembra 2017; kontrolovaným obdobím bolo obdobie rokov 2012 až 2016.

K metódam a technikám, ktoré boli uplatnené pri kontrole, patrili najmä: štúdium všeobecne záväzných predpisov a interných noriem, i strategických dokumentov; preverenie dokumentov a dokladov; analýza; rozhovor so zamestnancami a iné.

2.1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Vláda SR sa vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2012 až 2016 zaviazala účinne, nekompromisne a systematicky bojovať proti daňovým podvodom. Na účely navrhnutia série systémových opatrení a nástrojov na elimináciu daňových podvodov na DPH, ktoré na jednej strane účinne a efektívne potlačia možnosti podvodných aktivít, a na druhej strane nebudú predstavovať administratívne prekážky rozvoja podnikateľských aktivít legálne podnikajúcich subjektov, schválila vláda SR v máji 2011 „**Koncepciu boja proti daňovým podvodom na DPH**“.

Následne bol vládou SR v máji 2012 prijatý „**Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012 až 2016**“, ktorý obsahuje **50 konkrétnych opatrení** legislatívneho a nelegislatívneho charakteru, zameraných hlavne na zvýšenie výberu dane z pridanej hodnoty. Akčný plán bol rozvrhnutý do troch etáp realizácie s cieľom navrhnuť podrobný **harmonogram postupných krokov na prijatie účinných opatrení proti daňovým podvodom a únikom a stanoviť zodpovednosť za ich plnenie**.

V dôsledku implementácie jednotlivých opatrení do aplikačnej praxe a zintenzívnenia, resp. zefektívnenia spolupráce zainteresovaných zložiek výkonu boli postupne identifikované ďalšie oblasti, v ktorých bolo potrebné nastavenie nových a účinných opatrení v boji proti podvodom. Z uvedeného dôvodu bola v júli 2015 vládou SR schválená „**aktualizácia Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016**“, ktorá obsahuje **30 ďalších opatrení** legislatívneho a nelegislatívneho charakteru.

Realizácia opatrení bola v kontrolovanom období v kompetencii viacerých rezortov (Ministerstvo financií SR, Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo spravodlivosti SR) a niekoľkých nimi riadených inštitúcií (primárne finančnej správy a Prezídia policajného zboru SR). Dôležitú úlohu pri implementácii niektorých opatrení zohrávala aj Generálna prokuratúra SR a jej súčasti.

Všetky legislatívne opatrenia týkajúce sa daňovej legislatívy boli implementované zapracovaním do štandardných pracovných postupov orgánov finančnej správy, ktoré sú v súčasnosti realizované najmä využívaním inovovaného informačného prostredia. Zapracované boli nielen opatrenia týkajúce sa daňovej legislatívy, ale aj opatrenia trestnoprávneho, obchodnoprávneho a prierezového charakteru, pretože činnosť finančnej správy v oblasti boja proti daňovým podvodom veľmi úzko súvisí s činnosťou iných, akčným plánom dotknutých štátnych orgánov (napr. vo vzťahu k súhlasom správcu dane s predajom väčšinového obchodného podielu s.r.o.). Z uvedeného dôvodu finančná správa kooperovala aj na príprave legislatívnej úpravy navrhovaných opatrení a svoje skúsenosti z aplikačnej praxe naďalej prenáša do navrhovania nových opatrení.

V priebehu rokov 2012 až 2016 bolo vládou SR prijatých viacero ďalších opatrení a nástrojov, ktorých cieľom je zníženie daňových únikov a ktoré neboli súčasťou Akčného plánu ani jeho aktualizácie. Jedným z nich je spustenie **Národnej bločkovej lotérie** (v septembri 2013), ktorej cieľom je pozitívnym, aktívnym a hravým spôsobom upozorniť na jednu z oblastí, v ktorej prebiehajú úniky na DPH – vydávanie dokladov z ERP.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 HARMONOGRAM AKČNÉHO PLÁNU

Ministerstvo financií SR bolo jedným z gestorov a spolu-gestorov zodpovedných za splnenie príslušných opatrení prijatých akčným plánom, vrátane jeho aktualizácie. Úlohou Ministerstva financií bolo najmä vypracovanie návrhov zákonov týkajúcich sa legislatívnych opatrení v daňovej oblasti a ich predloženie vláde SR. Implementáciu prijatých legislatívnych, nelegislatívnych a prierezových opatrení do aplikačnej praxe zabezpečovala finančná správa.

Tabuľka 1: Prehľad počtu opatrení, na ktorých participovalo MF SR

	Gestor MF SR	Gestor MF SR v spolupráci s inými rezortmi	Iný gestor v spolupráci s MF SR
Akčný plán (50 opatrení)	19*	10	20
Aktualizovaný Akčný plán (30 opatrení)	9	7	7

Zdroj: vlastné spracovanie

* z toho v 3 prípadoch je zodpovedný prezident finančnej správy

Na účely koordinácie národného akčného plánu boja proti daňovým podvodom, v súčinnosti s Ministerstvom financií SR, vyhodnocovania jeho plnenia a určenia ďalších úloh bol dňa **1. septembra 2012** vo finančnej správe zriadený samostatný organizačný útvar – **referát akčného plánu boja proti daňovým podvodom**. Dňa **1. júla 2016** bol referát akčného plánu boja proti daňovým podvodom zrušený a niektoré jeho úlohy boli presunuté pod riadiacu pôsobnosť inej sekcie.

Organizačné a personálne zabezpečenie koordinácie akčného plánu boja proti daňovým podvodom a vyhodnocovania jeho plnenia sa vo finančnej správe v priebehu kontrolovaného obdobia menilo. V kontrolovanom období neexistoval organizačný prvok štátnej správy, ktorý by sa problematikou monitorovania opatrení Akčného plánu zaoberal komplexne, počas celej doby ich implementácie do aplikačnej praxe.

Finančná správa vykonávala v priebehu kontrolovaného obdobia odpočet stavu plnenia a implementácie jednotlivých opatrení Akčného plánu. Odpočet bol prezentovaný formou Správ „Vyhodnotenie plnenia opatrení akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016“, ktoré mali byť predkladané na porady vedenia Ministerstva financií SR. Celkove boli Finančným riaditeľstvom SR vypracované 3 správy o stave k účinnosti I. etapy (k 1. 10. 2012), II. etapy (k 1. 10. 2013), III. etapy (k 1. 10. 2014).

Správy okrem priebežného odpočtu stavu plnenia jednotlivých opatrení obsahovali aj konkrétne prínosy implementácie splnených opatrení do praxe. Správa o stave k účinnosti I. etapy, t. j. k 1. 10. 2012, bola Ministerstvom financií SR predložená kancelárii NR SR na účely jej prerokovania na zasadnutí Výboru pre financie a rozpočet NR SR. Správa o stave k účinnosti III. etapy, t. j. k 1. 10. 2014, je posledným vyhodnotením stavu plnenia opatrení Akčného plánu zo strany finančnej správy. Táto správa však nebola predložená Ministerstvu financií SR.

Finančné riaditeľstvo SR za rok 2014 opomenulo predložiť do porady vedenia Ministerstva financií SR vypracované priebežné vyhodnotenie plnenia opatrení Akčného plánu, a za roky 2015 a 2016 odpočet stavu plnenia opatrení aktualizovaného akčného plánu vo forme správy nevykonalo.

Vyhodnotenie plnenia opatrení podľa harmonogramu aktivít „**Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016**“ (prijatý vládou v máji 2012; prvých 50 opatrení) je k poslednému dňu kontroly takáto:

- 42 opatrení bolo splnených,
- 5 opatrení je v plnení,
- 1 opatrenie bolo zrušené, resp. presunuté do nového akčného plánu na roky 2017 až 2018 (**č. 36**: Zavedenie ratingu daňových subjektov a povinné uvádzanie stupňa ratingu na daňových dokladoch – gestor MF SR),
- 2 opatrenia boli nesplnené (**č. 38**: Zriadenie insolvenčného registra – gestor MS SR v spolupráci s MV SR a MF SR; **č. 44**: Analýza možnosti zriadenia špeciálnej inštitúcie na správu zaisteného majetku „Asset management office“ – gestor MF SR v spolupráci s MV SR a MS SR).

Vyhodnotenie plnenia opatrení podľa harmonogramu aktivít „**aktualizácie Akčného plánu boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016**“ (prijatá vládou v júli 2015; ďalších 30 opatrení) je k poslednému dňu kontroly takáto:

- 13 opatrení bolo splnených,
- 4 opatrenia sú v plnení, resp. čiastočne splnené,
- 9 opatrení bolo „odložených“, t. j. presunutých do akčného plánu na roky 2017 až 2018,
- 4 opatrenia neboli splnené (**č. 17**: Zavedenie skúšky spoľahlivosti pre zamestnancov finančnej správy (MF SR) v rámci boja proti korupcii – gestor MF SR v spolupráci s MS SR a GR SR.; **č. 25**: Sledovanie a vyhodnocovanie využívania inštitútu zaistenia peňažných prostriedkov (zaistenia zaknihovaných cenných papierov) a uplatňovania trestu prepadnutia majetku, prepadnutia vecí, resp. zhabania vecí v súvislosti s daňovými podvodmi – gestor: (i) Analýza: MF SR v spolupráci s MS SR, GP SR, MV SR,

(ii) *Legislatívny návrh*: MS SR v spolupráci s GP SR, MV SR, MF SR; **č. 26**: Posúdenie potreby vybudovania osobitnej špecializovanej organizačnej a personálnej bázy na efektívne uplatňovanie prvkov finančného vyšetrovania v rámci preukazovania príjmov z trestnej činnosti – gestor: (i) *Analýza*: MF SR v spolupráci s MS SR, GP SR, MV SR, (ii) *Legis-*

latívny návrh: MS SR v spolupráci s GP SR, MV SR, MF SR; **č. 28**: Analýza možnosti zavedenia nadobúdacieho dokladu pri dovoze automobilov len pôvodných zmlúv a faktúr, na základe ktorých boli vozidlá v zahraničí naozaj zakúpené, so zahrnutím všetkých náležitostí – gestor MDVaRR SR v spolupráci s MV SR a MF SR.

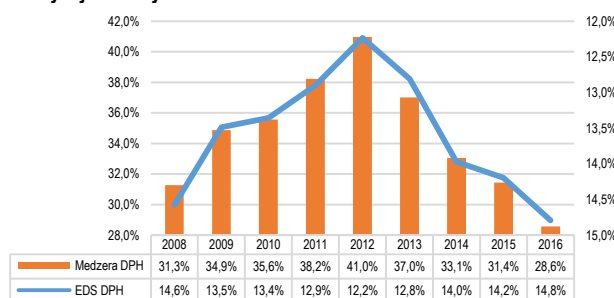
3.2 ÚČINNOSŤ OPATRENÍ AKČNÝCH PLÁNOV

Dokument Akčného plánu, vrátane jeho aktualizácie, neobsahuje žiadne kvantitatívne ciele a ani žiadne kritériá a spôsob vyhodnocovania účinnosti prijatých opatrení, ktoré by jednoznačne posudzovali ich dosah na zníženie daňových podvodov, resp. na zvýšenie výberu DPH.

3.2.1 Vyhodnocovanie zo strany Ministerstva financií SR

Hodnotenie opatrení politiky boja s podvodmi na DPH je možné v zásade dvoma spôsobmi. Mikroekonomickým, čiže zdola nahor, alebo makroekonomickým, zhora nadol. Ministerstvo financií SR pri makroekonomickom hodnotení úspešnosti opatrení komunikuje najmä medzeru DPH a EDS DPH. Kvantifikácia celkového dosahu opatrení je založená na EDS DPH. Nasledujúci graf ilustruje vývoj medzery DPH a EDS DPH v rokoch 2008 až 2016, pričom hodnoty EDS DPH na pravej osi sú v obrátenom poradí. Pre úplnosť je vhodné podotknúť, že zlepšujúci sa výber DPH indikuje klesajúca medzera DPH (hodnota ukazovateľa je menšia) a rastúca EDS DPH (hodnota ukazovateľa je väčšia).

Graf 1: Vývoj medzery DPH a EDS DPH v rokoch 2008 až 2016



Zdroj: Ministerstvo financií SR, vlastné spracovanie

Vývoj medzery DPH a EDS DPH je približne rovnaký; možno konštatovať, že sa navzájom kopírujú. Medzera DPH dosiahla maximálne hodnoty na úrovni 41 % v roku 2012 a v rovnakom roku dosiahla EDS DPH svoje minimum na úrovni 12,2 %, čo indikuje najnižší výnos DPH počas sledovaného obdobia. Naopak, na začiatku a na konci obdobia má medzera DPH svoje minimum a EDS DPH maximá. Pri analýze týchto ukazovateľov je dôležité sledovať nielen ich úroveň (level), ale aj trend. Zmena trendu oboch veličín nastala v roku 2012, keď medzera DPH začala klesať a EDS DPH rásť.

Medzera DPH sa vo všeobecnosti týka efektivity výberu dane, keďže je počítaná na základe transakcií medzi DS

a FS, a na druhej strane sa EDS DPH týka efektivity vyrubenia dane vzhľadom na to, že je vykazovaná na základe podaných daňových priznaní. Rozdiel medzi identifikovanou daňou na základe priznania a následne zaplatenou daňou predstavuje úspešnosť výberu.

MEDZERA DPH

Vykazovanie medzery DPH je založené na medzinárodnej metodike (upravenej na IFP v spolupráci s MMF). Medzera DPH v princípe porovnáva skutočný výber DPH s teoretickým výberom DPH. Ako podkladové údaje sú použité informácie z transakcií medzi daňovníkom a správcom dane. Teoretický výber DPH predpokladá *ideálny stav* a odhaduje sa na základe makroekonomických údajov.

NKÚ SR konštatuje, že výpočet daňovej medzery, prezentovaný v strategických materiáloch Ministerstva financií SR, zodpovedá daňovej medzere v zmysle medzinárodnej metodiky. Existuje však nesúlad v názvosloví medzi touto aplikovanou metodikou a poslednou zverejnenou slovenskou verziou výpočtu daňovej medzery. Tento nesúlad môže spôsobiť nejasnosti u zainteresovaných strán. **NKÚ SR odporúča Ministerstvu financií SR zverejniť aktualizovanú slovenskú verziu metodiky vykazovania daňovej medzery, aby obsahovo aj formálne korešpondovala s údajmi prezentovanými v strategických materiáloch.**

Ministerstvo financií SR vykazuje aj dekompozíciu medzery DPH na jednotlivé produkčné sektory prostredníctvom upravenej metodiky Medzinárodného menového fondu. Oneskorenie publikácie podkladových údajov o niekoľko rokov spôsobuje, že najaktuálnejšia dekompozícia je dostupná za rok 2011. NKÚ SR považuje sektorovú dekompozíciu a sektorový odhad medzery DPH za kvalitný analytický nástroj na podrobnejšie skúmanie dosahu opatrení politiky boja proti podvodom na DPH, a rovnako aj ako indikátor pre ďalšie smerovanie týchto opatrení alebo priamo daňovej kontroly. **NKÚ SR odporúča Ministerstvu financií SR vykonávať sektorovú dekompozíciu medzery DPH pravidelne a čo najskôr v závislosti od dostupnosti podkladových údajov.**

EFEKTÍVNA DAŇOVÁ SADZBA DPH

EDS DPH je založená na porovnaní výberu DPH a makroekonomickej daňovej základne DPH (zdaniteľný tovar a služby). Odhad vychádza z údajov v daňových priznaniach k DPH, ktoré sú upravené o kontroly, z údajov o výbere DPH colnými úradmi, a na druhej strane vážnym súčtov spotreby domácností, medzispotreby verejnej správy a tvorby hrubého fixného kapitálu verejnej správy. Vykazované údaje sú časovo rozlíšené, doplnené o vplyv legislatívy a jednorazových vplyvov (PPP); vykazované sú štvrtročne.

Celkový prínos opatrení na výber DPH je kvantifikovaný prostredníctvom EDS DPH na úrovni 2,51 mld. eur, čo zodpovedá 3,10 % HDP. Výpočet vychádza z porovnania odhadovaného výberu na základe daňových priznaní (ako v EDS) a teoretického výberu v prípade úrovne EDS z roku 2012, vynásobenej daňovou základňou nasledujúcich rokov.

Kvantifikácia odhaduje prínos všetkých opatrení s vplyvom na DPH od roku 2012, z princípu výpočtu nemá v sebe zahrnutý vplyv zlepšeného makroekonomickeho prostredia, a na druhej strane má v sebe zahrnuté aj legislatívne zmeny týkajúce sa DPH a prípadné ostatné/jednorazové efekty. Vstupnými údajmi do odhadu celkového prínosu sú daňové priznania, ktorých použitie môže vychýliť konečný výsledok v porovnaní s použitím údajov z transakcií medzi daňovými subjektmi a finančnou správou.

Ministerstvo financií SR nestanovilo Finančnému riaditeľstvu SR spôsob, ako má vyhodnocovať účinnosť zavedených opatrení vyplývajúcich z Akčného plánu.

V zmysle organizačného poriadku, schváleného ministrom financií, Finančné riaditeľstvo SR v rámci svojich organizačných útvarov koordinovalo akčný plán v súčinnosti s Ministerstvom financií SR a vyhodnocovalo plnenie národného akčného plánu boja proti daňovým podvodom.

Finančné riaditeľstvo SR si v roku 2012, po schválení Akčného plánu (50 opatrení), stanovilo vlastné ukazovatele na vyhodnocovanie účinnosti vybraných prijatých opatrení, ktoré priebežne aj vyhodnocovalo. Výsledky vyhodnocovania boli podkladom na priebežné hodnotenie prínosov splnených opatrení v praxi, ktoré boli súčasťou správ týkajúcich sa odpočtov plnenia opatrení.

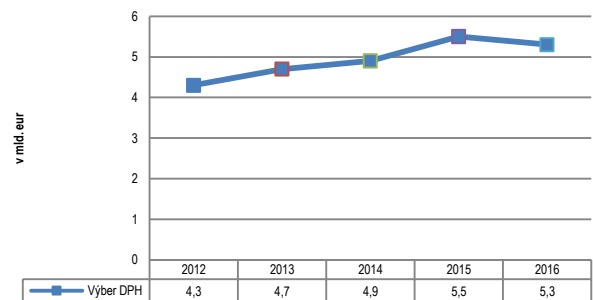
Stanovené ukazovatele sa týkali v prevažnej väčšine opatrení legislatívneho charakteru I. etapy Akčného plánu, s termínom plnenia k 1. októbru 2012. Kontrolná skupina NKÚ SR dospela k záveru, že „Ukazovatele pre vyhodnocovanie účinnosti prijatých opatrení Akčné-

NKÚ SR odporúča Ministerstvu financií SR zopakovať odhad celkového prínosu opatrení na výber DPH s využitím údajov z transakcií.

3.2.2 Vyhodnocovanie zo strany Finančného riaditeľstva SR

Podľa finančnej správy – s ohľadom na odhadovaný objem daňových únikov, existujúce možnosti ich identifikácie a potlačania, ako aj prevencie – **prijaté opatrenia zúžili priestor na obchádzanie právnych predpisov a zneužívanie daňového systému na páchanie daňových únikov.** Mnohé opatrenia nemožno od seba oddeľovať, pretože pôsobia konzistentne a vytvárajú priestor na prijímanie ďalších opatrení. Realizované opatrenia v boji proti daňovým únikom priniesli zlepšenie výberu DPH, čo má pozitívny dosah na príjmovú stránku štátneho rozpočtu.

Graf 2: Výnos DPH v rokoch 2012 až 2016



Zdroj: Ministerstvo financií SR, vlastné spracovanie

ho plánu boja proti daňovým podvodom na rok 2012 až 2016“, ktoré si stanovila finančná správa, **nie sú ukazovateľmi vyhodnocovania účinnosti, ale skôr ukazovateľmi, ktoré vyhodnocujú, resp. monitorujú procesné úkony správcu dane (operatívne ukazovatele).**

Pri niektorých splnených opatreniach nebolo možné vzhľadom na krátky čas účinnosti alebo charakter exaktne kvantifikovať ich prínos v praxi. K opatreniam obsiahnutým v aktualizácii Akčného plánu (ďalších 30 opatrení) finančná správa **nestanovila a nevyhodnocovala žiadane ukazovatele účinnosti.**

Kontrolný výkaz je jedným z najkomplexnejších opatrení boja proti podvodom na DPH, pričom sa neobmedzuje len na rôzne formy obchádzania, zneužívania, prípadne podvodov na DPH, ale zasahuje aj do iných priamych a nepriamych daní.

Kontrolný výkaz

Cieľ opatrenia: Zavedenie kontrolného výkazu o konkrétnych obchodných transakciách platiteľa malo napomôcť efektívnemu potláčaniu daňových podvodných aktivít. Vybrané údaje z kontrolného výkazu možno konfrontovať s údajmi, ktoré platiteľ dane uviedol v daňovom priznaní.

Zavedením kontrolného výkazu (od 1. januára 2014), ktorý v elektronickej forme obsahuje informácie o vymedzených dodávkach tovaru a služieb platiteľov dane na vstupe aj výstupe, získala finančná správa účinný nástroj na identifikáciu podvodných správanií daňových subjektov. Automatizovaný systém krížovej kontroly a vyhodnocovania stanovených údajov umožňuje odhalenie karuselových a reťazových podvodov, vystavených faktúr nezaevidovaných v účtovníctve, pozmeňovania účtovníctva, výmeny faktúr v účtovníctve, nevystavených faktúr, nepoužívania ERP, neplatiteľov dane vystavujúcich faktúru s daňou a platiteľov dane, ktorí si uplatnia dvakrát odpočet z tej istej faktúry v dvoch rôznych zdaňovacích obdobiach.

Zavedenie kontrolného výkazu prinieslo:

- elimináciu rizikových transakcií daňových subjektov (zníženie obratu, paradoxne, zvýšilo objem priznanej vlastnej daňovej povinnosti a znížilo uplatnený nadmerný odpočet DPH)
- elimináciu rizikových daňových subjektov – nárast počtu ukončených registrácií DPH z úradnej moci (nekontaktných daňových subjektov, bez vykonávania ekonomickej činnosti, nepodávajúcich daňové priznania)
- v predchádzajúcich rokoch určovali trend vývoja DPH veľké daňové subjekty na rozdiel od rokov 2014 a 2015.

Nedostatočné množstvo informácií o transakciách platiteľov dane a ich obchodných partneroch, znemožňovalo finančnej správe vhodne nastaviť daňové kontroly. Kontrolný výkaz DPH na základe predložených informácií, v členení na dodávky na vstupe a výstupe, umožňuje skontrolovať celý dodávateľsko-odberateľský reťazec. Ide o výhodu v porovnaní s predchádzajúcim stavom výkonu daňovej kontroly, zvýšenie jej komfortu a rýchlosti, keďže nezrovnalosti zistené krížovým overením informácií z kontrolných výkazov môže finančná správa overiť cielene.

3.3 FINANČNÁ NÁROČNOSŤ ZAVEDENÝCH OPATRENÍ

Vládou schválený Akčný plán, vrátane jeho aktualizácie, neobsahoval odhadované náklady súvisiace so zavedením prijatých opatrení. Vplyvy na rozpočet (príjmy, výdavky) neboli pri prijímaní legislatívy podrobne rozpracované na úroveň vplyvov implementácie a realizácie jednotlivých opatrení Akčného plánu. Odhad predpokladaných nákladov na IS FS bol súčasťou dôvodových správ iba u dvoch predkladaných a následne schválených zákonov.

Finančná správa implementovala do praxe opatrenia, ktorých gestorom bolo najmä Ministerstvo financií SR.

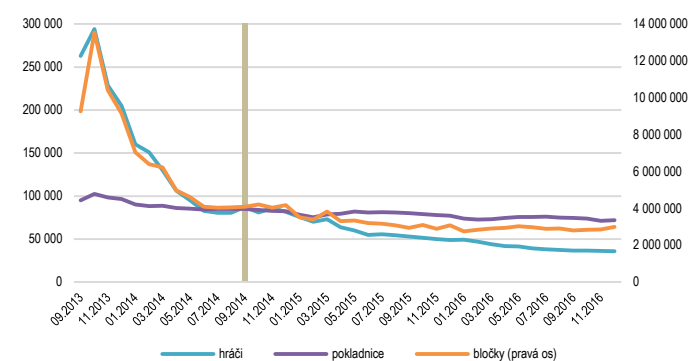
Príprava opatrení (v zmysle analýz, legislatívy), ako aj vydanie príslušných metodických postupov a realizácia vzdelávacích aktivít v prípade zmeny legislatívy, sa považuje za bežnú neselektovateľnú činnosť finančnej správy a náklady nemožno osobitne vyčíslovať (považujú sa za bežné všeobecné náklady finančnej správy). Zavádzané opatrenia úzko súviseli so zavádzaním nového IS FS, preto všetky opatrenia, ktoré sa týkali štandardného informačného systému boli zapracované ako súčasť realizácie požiadavky na jeho zhotovenie ako celku, a preto ich selektovanie rovnako nie je možné.

Finančné riaditeľstvo SR nesledovalo osobitne náklady súvisiace s fázou prípravy a implementácie jednotlivých opatrení Akčného plánu, vrátane jeho aktualizácie.

4 NÁRODNÁ BLOČKOVÁ LOTÉRIA

Jedným z opatrení politiky boja proti podvodom na DPH je aj Národná bločková lotéria. NKÚ SR v rámci kontroly vykonal komplexnú analýzu nákladov, výnosov a prínosov zavedenia NBL do praxe. NBL mala pozitívnym, aktívnym a hravým spôsobom upozorniť na jednu z oblastí, v ktorej prebiehajú úniky na DPH – vydávanie dokladov z ERP. NBL prešla počas kontrolovaného obdobia rokov 2012 až 2016 tromi fázami. Od začiatku roku 2013 do spustenia v septembri 2013 to bola prípravná fáza. Po nej nasledovala prvá fáza, ktorá bola ukončená zmenami v NBL v septembri 2014, keď začala druhá fáza spojená s úpravami v pravidlách. Nasledujúci graf ilustruje vývoj počtu hráčov, pokladníc (ERP) a bločkov v jednotlivých mesiacoch.

Graf 3: Vývoj ukazovateľov NBL



Zdroj: TIPOS, Finančné riaditeľstvo SR, vlastné spracovanie

Výnosy NBL sú tvorené poplatkami, ktoré platia registrujúci hráči zberníam, výnosmi za mediálne plnenie najmä reklamných a propagačných služieb, a výnosmi za poplatky, ktoré hradia hráči pri registrácii do televíznej súťaže. Výnosy NBL boli odhadované (plánované) na úrovni 50 mil. eur ročne. Tento odhad bol nadhodnotený približne tisícnásobne, najmä z dôvodu nenaplnených očakávaní ohľadom pomeru registrovaných bločkov cez terminály TIPOSu a ostatných spôsobov registrácie. NKÚ SR konštatuje, že plánované výnosy neboli dosiahnuté.

Najvýznamnejšími nákladovými položkami NBL sú náklady na výhry, náklady na reklamu a marketing, a náklady na výrobu a vysielanie TV relácie NBL. Náklady NBL boli, po prepočítaní na 40 mesiacov kontrolovaného obdobia, plánované vo výške 7,4 mil. eur. NKÚ SR konštatuje, že celkové plánované náklady boli presiahnuté o 1,2 mil. eur, čo je spôsobené najmä nákladmi na výrobu a vysielanie TV relácií NBL, ktoré neboli v pôvodnom pláne zahrnuté. Prepočítané celkové náklady na jedného hráča registrujúceho bločky boli počas kontrolovaného obdobia na úrovni 2,54 eura. Pri prepočte na jedinečných/unikátnych hráčov, ktorých bolo v roku 2016 necelých 80 tis., boli celkové náklady na úrovni 20,70 eura, z čoho na výhry pripadá 12,11 eura na jedného hráča.

Pri NBL sa predpokladajú dve hlavné oblasti prínosov. Prvou sú „mäkké“ a nemerateľné prínosy v podobe preventívnej a edukatívnej funkcie. Na základe predložených mediálnych výstupov, aktívneho zapojenia veľkého množstva hráčov a spätnej väzby finančnej správy možno konštatovať, že túto časť očakávaných prínosov NBL naplnila počas prvého roku fungovania. Druhou sú „tvrdé“ a merateľné prínosy v podobe zvýšeného výberu daní, DPH a prenesene DPPO. V rámci merateľných prínosov vykonalo IFP MF SR odhad vplyvu NBL na výber DPH, pričom bol odhadovaný pozitívny vplyv NBL na ročnej báze 8,2 mil. eur. Po kontrole tohto odhadu ho NKÚ SR považuje za optimistický a na základe vlastného prepočtu zastáva NKÚ SR konzervatívny názor, že NBL mohla mať

pozitívny, no na základe dostupných údajov nemerateľný vplyv na výnos DPH.

Dátová analýza na vyčerpávajúcej vzorke (35,8 mil.) všetkých bločkov, registrovaných do NBL, v roku 2016 odhalila, že z celkového počtu 80 tis. unikátnych hráčov prvé percento najaktívnejších (necelých 800 hráčov) registrovalo tretinu bločkov (cca 10 mil.) a rozdelilo si tretinu výhier (320 tis. eur). Celkové sumy registrovaných bločkov u najaktívnejších hráčov výrazne prekračujú bežnú spotrebu. Početne najčastejšie registrované sumy sú 2,90, 3,00 a 3,10 eura, čo zodpovedá obedovému menu alebo škatulke cigariet. Registrovanie jedného bločku do NBL trvá rýchlim hráčom približne 15 sekúnd; pri tomto tempe dosiahnu za 29 hodín štatisticky istú výhru, ekvivalentná odmena hráča je 3,50 eura na hodinu. Relatívne nízky počet aktívnych hráčov, a podľa dátovej analýzy malá skupina najaktívnejších hráčov, ktorí zväčša registrujú bločky z obmedzeného počtu pokladníc vo svojom okolí, indikujú odklon NBL od jedného z pôvodných zámerov – celospoločensky zapôsobiť na spotrebiteľov.

Množstvo súčasne zavádzaných opatrení Akčného plánu, aj jeho aktualizácie, robí náročným zhodnotenie naplnenia cieľov NBL. Vplyv NBL na obmedzenie dňových únikov nemožno zhodnotiť, motivácia spotrebiteľov vyžadovať doklady z ERP bola na začiatku významne podporená NBL, avšak postupným opadaním záujmu sa tento efekt utlmil. Vplyv NBL na úspešnosť kontrol ERP nemožno jednoznačne z predložených údajov určiť. Rovnako nemožno vplyvom ostatných legislatívnych zmien určiť vplyv NBL na zvýšenie používania ERP. Počet podnetov od občanov, na základe ktorých boli uskutočnené kontroly ERP, bol 2 750. Úspešnosť kontrol bola 39 %, pri 1 064 pozitívne (s nálezom) uskutočnených kontrolách. Vplyv NBL je v tomto prípade ťažké hodnotiť, keďže údaje o kontrolách ERP nie sú v tejto oblasti spoľahlivé a ukazovateľ podnetov od občanov vykazuje v čase spustenia NBL výrazné medzery v údajoch.

Informácie a zaujímavosti z analýzy registrovaných bločkov v roku 2016

- Spolu bolo registrovaných 35 832 403 bločkov, z toho 97 % prostredníctvom internetu od 76 892 aktívnych hráčov.
- Hráči registrovali bločky zo 109 101 pokladníc, celkovo v 93 656 prevádzkach, spolu u 70 206 podnikateľov.
- Štyridsať najaktívnejších hráčov registrovalo 10 % všetkých bločkov, čiže aj 10 % výhier (570 výhier vrátane 5 jackpotov).
- 5 % hráčov registrovalo polovicu všetkých bločkov.
- Priemerná suma registrovaných bločkov je 10,32 eura a najčastejšia suma je 3,10 (obed alebo cigarety).
- Polovica dokladov bola na sumy nižšie ako 5 eur, pričom 15,5 % spadá do pásma medzi 1 a 2 eurami.
- Podiel dokladov prevyšujúcich 25 eur je 7,9 %.
- Najviac bločkov je registrovaných v nedeľu a tretina všetkých po 18:00.
- Jedenásť výherných bločkov bolo na nákupy v (predvyplnenom) čase 0:00, keď boli niektoré prevádzky zatvorené.
- Najaktívnejší hráč registroval 198 937 bločkov v celkovej sume 1 438 047,32 eur a vyhral 30-krát po 100 eur.
- Najrýchlejším hráčom trvá registrácia bločku menej ako 10 sekúnd (obmedzenie webstránky je na 5 sekúnd).
- Hráči niekedy tipujú spoločne alebo z viacerých účtov, napríklad 12 tis. obedov/nákupov v jedálni.
- Pri jednej spoločnosti bolo registrovaných do NBL prostredníctvom bločkov 8 % jej tržieb z roku 2016.
- Na štatisticky istú výhru bolo potrebné registrovať 6 859 bločkov, čo pri 1 bločku za 15 sekúnd dáva ekvivalentnú odmenu hráča na úrovni 3,50 eura na hodinu (cca 29 hodín čistého času).

ODPORÚČANIA

Ministerstvu financií SR

1. Zabezpečiť pravidelné, minimálne raz ročne, komplexné vyhodnocovanie plnenia opatrení politiky boja s podvodmi na DPH.
2. Pri ďalších opatreniach politiky boja proti podvodom na DPH určiť strategické, výsledkové a merateľné ukazovatele prínosov zavedenia opatrení.
3. Zverejniť aktualizovanú slovenskú verziu metodiky vykazovania daňovej medzery, aby obsahovo aj formálne korešpondovala s údajmi prezentovanými v strategických materiáloch.
4. Vykonávať sektorovú dekompozíciu medzery DPH pravidelne a čo najskôr v závislosti od dostupnosti podkladových údajov.
5. Vykonávať analýzu medzery DPH a jej dekompozíciu na jednotlivé zložky.
6. Zopakovať odhad celkového prínosu opatrení na výber DPH s využitím údajov z transakcií.
7. Zvážiť fungovanie NBL v súčasnej podobe.
8. Zvážiť zrušenie televíznych relácií NBL.
9. Zmeniť štruktúru výhier s cieľom zabezpečenia plnej kontroly výherných bločkov cez kontrolný záznam ERP.

Finančnému riaditeľstvu SR

1. Na úrovni Finančného riaditeľstva SR pravidelne, minimálne raz ročne, vyhodnocovať plnenie novoprijatých opatrení Akčného plánu podľa harmonogramu, a zároveň monitorovať účinnosť prijatých opatrení na základe poznatkov finančnej správy z aplikačnej praxe. Závery predkladať a prerokovať na úrovni riadiaceho manažmentu Finančného riaditeľstva SR.
2. Do realizácie, vyhodnotenia a kvantifikácie prínosov Akčného plánu zapojiť nasledovné útvary finančnej správy: Finančné riaditeľstvo SR, daňové úrady, colné úrady, Kriminálny úrad finančnej správy.
3. Aktívne participovať na vytvorení opatrení, ktoré by podporili dobrovoľné plnenie daňových povinností, a týmto spôsobom prechádzať z represívnych na prevenčné opatrenia zlepšenia výberu daní.
4. Vyhodnocovať efektivitu výberu dane dorubenej z daňovej kontroly DPH, t. j. určiť, koľko z dorubenej daňovej povinnosti bolo reálne do štátneho rozpočtu SR zaplatené.

5 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Výsledkom kontroly v kontrolovanom subjekte Ministerstvo financií SR bol protokol o výsledku kontroly. Ministerstvo financií SR nevznieslo žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Výsledkom kontroly v kontrolovanom subjekte Finančné riaditeľstvo SR bol záznam o výsledku kontroly, s ktorým bol kontrolovaný subjekt oboznámený.

6 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná akcia bola vykonaná siedmimi kontrolórmi s dlhoročnou odbornou praxou.

ZÁVER

NKÚ SR vykonal kontrolu v súlade s predmetom kontroly a v súlade so zákonom č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ako aj v súlade so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií pre kontrolu.

Výsledky kontroly boli predložené štatutárnemu orgánu kontrolovaných subjektov, pričom kontrolná skupina NKÚ SR predložila kontrolovaným subjektom odporúčania.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR,
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26,
☎ +421 2 501 14 451 ✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo financií SR
Štefanovičova 5
817 82 Bratislava
☎ +421 2 595 81 111 ✉ info@mfsr.sk

Finančné riaditeľstvo SR
Lazovná 63
974 01 Banská Bystrica
☎ +421 48 439 311 ✉ info@financnasprava.sk