

8. január 2018

Licencia spravodlivosti?

Vyhodnotenie fungovania daňovej licencie

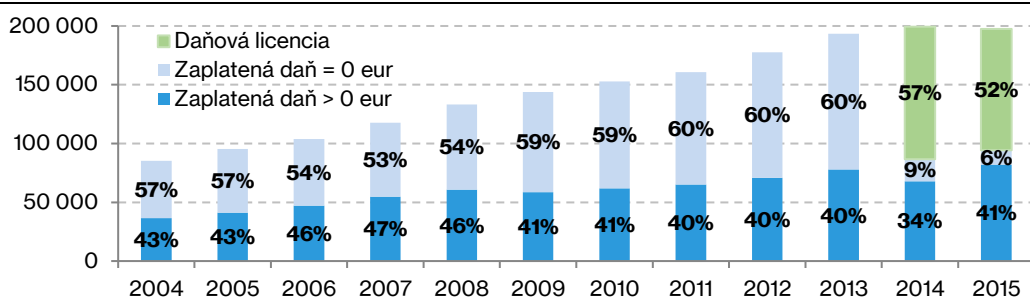
Jaroslav Bukovina, Ján Remeta¹

Zavedenie daňovej licencie výrazne zlepšilo daňovú spravodlivosť na korporátnej dani, kde časť firiem dlhodobo neplatila daň z príjmov. Aj to bol dôvod, prečo ju časť spoločnosti vnímala ako zvýšenie daňového zaťaženia firiem. Obavy ohľadom rušenia aktívnych firiem sa však po zavedení licencie nenaplnili. Od jej ohlásenia zanikali najmä neaktívne firmy bez zamestnancov, ktoré pred jej zavedením nedosahovali žiadne výnosy. Daňová licencia nie je dokonalý nástroj, ale v krátkom období pomáha zmierňovať nedostatky daňového systému v podobe chýbajúcej adresnej kontroly finančnej správy. Daňová licencia bola na základe koalíciej dohody po 4 rokoch zrušená, avšak bez dodatočného protiopatrenia, ktoré by daňovníkom znemožnilo opakované vykazovanie nulovej dane. Vybrané subjekty sa tak budú pravdepodobne opäť podieľať na benefitoch spoločenskej infraštruktúry bez náležitého príspevku a na úkor platiacich daňovníkov.

Každoročne platí dane menej než polovica firiem

V rámci konsolidačných opatrení v roku 2014 bola zavedená daňová licencia - minimálna daň z príjmov právnických osôb (DPPO). Jej hlavným cieľom bolo zvýšenie daňových príjmov prostredníctvom rovnomernejšieho rozloženia daňovej povinnosti² medzi firmami. Na Slovensku totiž dlhodobo viac než 50 % firiem priznávalo nulovú daň (Graf 1)³.

Graf 1: Rozdelenie počtu firiem* podľa zaplatenej dane



* Firmy založené za účelom dosahovania zisku podliehajúce daňovej licenci.

Zdroj: individuálne daňové priznania FSSR; IFP

Niektoré firmy nezaplatili daň ani raz

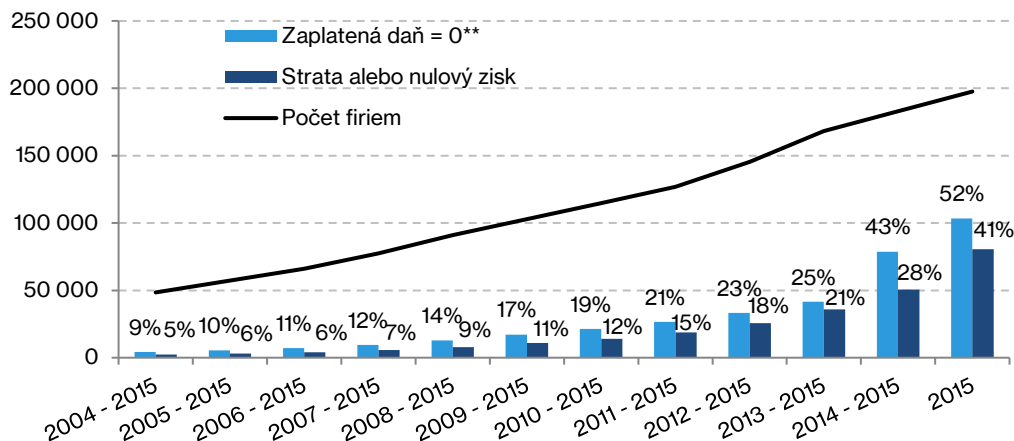
Krátkodobé dosiahnutie nulovej dane je prirodzeným javom v podnikaní. **Ak sa však pozrieme na firmy fungujúce v roku 2015 a spätne do roku 2004, časť z nich vykazuje nulovú daň pravidelne.** Navyše, väčšina týchto firiem vykazuje stratu respektíve nulový zisk (Graf 2). Konkrétne, 4 190 firiem (9 % z celkového počtu firiem roka 2004, ktoré fungujú dodnes) nezaplatilo daň počas 12 rokov ani raz. Uvedený vývoj vzbudzuje otázky. Zmyslom podnikania by malo byť dosahovanie zisku prostredníctvom tvorby pridanej hodnoty pre spoločnosť. Z pohľadu daňového systému **sa vybrané subjekty podieľajú na benefitoch spoločenskej infraštruktúry bez ich náležitého príspevku a na úkor platiacich daňovníkov.**

¹ V čase písania komentára zamestnanec Ministerstva financií Slovenskej republiky.

² Daňová licencia zlepšila tzv. horizontálnu daňovú spravodlivosť (neutralitu) reprezentujúcu daňový systém zdaňujúci podobné aktivity, respektíve podobné subjekty rovnako.

³ V Rakúsku dlhodobo (dostupné údaje za 2003 až 2013) priznáva nulovú daň 40 % firiem. Zvyšné krajiny V4 neposkytujú dáta pre identifikáciu uvedeného pomeru.

Graf 2: Firmy vykazujúce nulovú daň, 2004 až 2015*



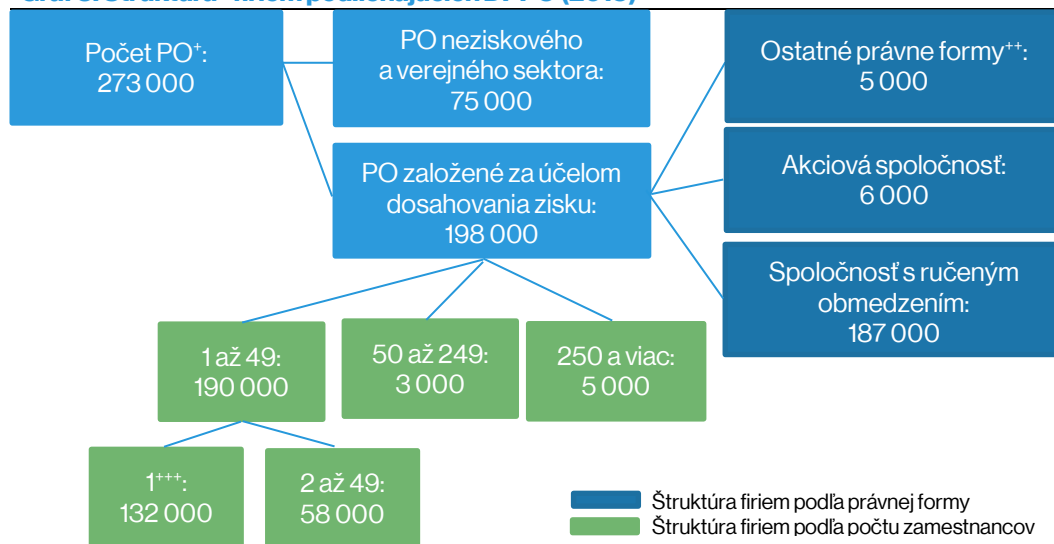
* Horizontálna os uvádza počet období, keď firma priznala nulovú daň, respektíve dosiahla stratu alebo nulový zisk. Percento nad každým stĺpcom uvádza podiel neplatiacich alebo neziskových firiem na celkovom počte daného roka.
 ** V rokoch 2014 a 2015 obsahuje aj daňovú licenciu.

Zdroj: individuálne daňové priznania FSSR; IFP

Je daňová licencia správnym riešením?

Je daňová licencia vhodným nástrojom pre nápravu uvedeného stavu? Existuje lepšie riešenie? V teoretickej rovine je optimálnym riešením kontrolná aktivita Finančnej správy Slovenskej republiky (FSSR) na úrovni individuálnych firiem. **V praxi je však overenie správne priznanej dane výrazne limitované počtom firiem.** V roku 2016 FSSR skontrolovala 11 823 subjektov⁴. Z toho približne 77 % kontrol bolo zameraných na DPH, 11 % na DPFO a 10 % na DPPO. Dnes je však na Slovensku takmer 200 tisíc firiem založených za účelom dosahovania zisku, z ktorých prevažnú väčšinu tvoria spoločnosti s ručeným obmedzením (s.r.o.) s jedným zamestnancom⁵ (Graf 3).

Graf 3: Štruktúra* firiem podliehajúcich DPPO (2015)**



* Zaokrúhlené na tisíce.

** Podobnú štruktúru je možné pozorovať aj v minulosti.

* Aktívne subjekty Obchodného registra (nezahŕňa subjekty v likvidácii a konkurze)

** Družstvo, komanditná spoločnosť a zahraničná právnická osoba. Neobsahuje verejnú obchodnú spoločnosť, ktorá nepodlieha režimu daňovej licencie.

*** Obsahuje aj firmy s nulovým a nezisteným počtom zamestnancov.

Zdroj: individuálne daňové priznania FSSR; Obchodný register; IFP

⁴ Podobné objemy kontrol boli vykonané aj v minulom období. Zdrojom údajov sú **vyročné správy** FSSR.

⁵ Faktory motivujúce zakladanie firiem najmä pod právnou formou s.r.o sú uvedené v Prílohách.

Dajme Cisárovi čo je
Cisárovo...

Zefektívnenie systému kontrol FSSR je prioritou vlády⁶. Počet firiem a ich štruktúra však môžu vyžadovať zmenu stratégie FSSR, respektíve dodatočné personálne a technické riešenia. Avšak, ak by sa už aj dnes podarilo zvýšiť objem kontrol na DPPO (s dôrazom na efektívnosť výberu), pozitívne výsledky by bolo možné očakávať až v dlhšom časovom horizonte. Samotná kontrola zo strany FSSR a systém pokút totiž nie je všeliak. **Najdôležitejšie je mentálne nastavenie spoločnosti. Na jednej strane sú daňovníci, ktorí chápu a rešpektujú, že kvalitné verejné služby nie sú možné bez príspevku každého z nás. Druhou stranou mince je efektívna správa vecí verejných.** Bez týchto ingrediencií⁷ sa nedodržiavanie daňových predpisov stane prirodzenou súčasťou spoločnosti, ktoré len zhoršujú stav verejných financií a daňovú nerovnosť medzi poplatníkmi.

Zrušenie daňovej
licencie bez
protiopatrení

Daňovú licenciu preto vnímame ako pragmatický a druhý najlepší nástroj, ktorý s minimálnymi administratívnymi nákladmi prispieva k väčšej daňovej spravodlivosti. Minimálna daň **nie je slovenský výmysel, ale štandardne používaný nástroj fiškálnych politik vo vyspelých krajinách západného sveta**⁸. Daňová licencia by však stále mala byť len dočasným nástrojom. V dlhom období môže byť bariérou pre štrukturálne reformy cielené na zvyšovanie úspešnosti výberu dane. Je totiž jednoduchšie (a lacnejšie) stanoviť potrebnú výšku minimálnej dane než priebežne skvalitňovať proces a úspešnosť výberu. Zrušenie daňovej licencie pravdepodobne prinesie prehĺbenie daňovej nerovnosti medzi poplatníkmi a nižšie daňové príjmy. Aktuálny prepočet z individuálnych údajov daňových priznaní naznačuje, že výsledný fiškálny vplyv zrušenia daňovej licencie, spolu s dynamickými efektmi, by sa mohol pohybovať na **úrovni -115 mil. eur v roku 2018**.

Pozitívne výsledky daňovej licencie

Nezodpovedné firmy
konečne platia

Daňová licencia splnila svoj hlavný cieľ. Prispela k zvýšeniu daňových príjmov vďaka rovnomernejšiemu rozdeleniu daňového bremena. Jednoduchým časovým testom (Box 1) rozdeľujeme firmy z pohľadu zaplatenej dane („záväzkov“ voči štátu) na Nezodpovedné, Zodpovedné a Nezaradené⁹ (Tabuľka 1). **Daňová licencia zlepšila spravodlivosť daňového systému najmä na úrovni Nezodpovedných firiem. Ide približne o 34 tisíc firiem, ktoré pôsobia na trhu 8 rokov alebo dlhšie. Daň však zaplatili 3 krát alebo menej.** Respektíve, **pred zavedením daňovej licencie platili v priemere 30 krát nižšie dane** než Zodpovedné firmy. U Zodpovedných firiem, ktoré platia dane pravidelne, je potrebné rozumieť zlepšenie daňovej spravodlivosti vo vyššej zaplatenej dani. V roku 2013 zaplatili Zodpovedné firmy 27 mil. eur, kým v roku 2014 to už bolo 64 mil. eur. Podobný scenár pozorujeme aj u Nezaradených firiem, kde časť efektu zvýšenia vysvetľuje vznik nových firiem.

Tabuľka 1: Firmy platiace daň (mil. eur) do 3 000 eur – výsledky časového testu

Rok*	Nezodpovedné		Zodpovedné		Nezaradené	
	Počet	Daň	Počet	Daň	Počet	Daň
2010	34 898	1	48 374	24	11 036	1
2011	33 822	0,8	51 859	25	20 037	2
2012	34 284	0,7	55 396	27	33 883	3
2013	33 961	0,9	55 483	27	55 998	7
2014	34 459	30	53 278	64	66 567	47
2015	34 279	30	51 329	61	76 919	58

* Podobný vývoj je možné sledovať aj pred rokom 2010

Zdroj: individuálne daňové priznania FSSR; IFP

⁶ Programové vyhlásenie vlády

⁷ Hodnotiace správy Svetovej banky pravidelne zdôrazňujú, že nie je možné budovať efektívnu verejnú správu bez ochoty platiť dane a naopak.

⁸ Rakúsko, Nemecko, Luxembursko, USA

⁹ Firmy, ktoré nemôžeme jednoznačne zaradiť medzi Zodpovedné alebo Nezodpovedné, vid' (Box 1).

BOX 1: Časový test pre vyhodnotenie daňovej licencie

Časový test je jednoduchý nástroj pre rozdelenie firiem platiacich daň na firmy **Zodpovedné** a **Nezodpovedné**. Kategória **Nezaradené** obsahuje firmy, kde existujú relevantné dôvody pre priznanie nulovej dane. Časový test neaplikujeme na zaplatenú daň, ale základ dane očistený o daňovú stratu. Po zavedení daňovej licencie, práve základ dane reprezentuje „skutočnú“¹⁰ úroveň zdanenia, ktorá môže byť nižšia než úroveň daňovej licencie. Časový test je aplikovaný na všetky firmy existujúce v roku 2015 a späť až do roku 2004. Firmy, ktoré zanikli pred rokom 2015 nie sú súčasťou tejto analýzy.

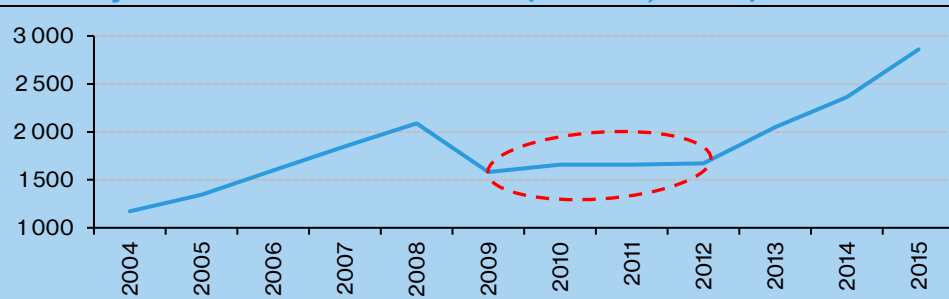
Tabuľka 2: Fungovanie časového testu

1.podmienka	Zaplatila firma v skúmanom období (2004 až 2015 ¹¹) daňovú povinnosť 4 krát alebo častejšie?	
	Nie	Áno
2.podmienka	Funguje firma na trhu 8 rokov a viac?	
	Nie	Áno
	Nezaradená firma	Nezodpovedná firma
		Zodpovedná firma

Zdroj: IFP

Časový test vychádza z vývoja daňového výnosu DPPO (Graf 4). Roky 2009 až 2012 boli obdobím nepriaznivého ekonomického vývoja. Zvyšných 8 rokov (tj. 2/3 skúmaného obdobia)¹² sú obdobím, kde môžeme očakávať snahu etablovaných firiem o naplnenie ich hlavného cieľa - dosahovanie zisku. Toto obdobie pozitívneho ekonomického vývoja, ďalej arbitrárne znižujeme na polovicu (4 roky). Cieľom je kontrolovať o relevantné skutočnosti (napr. investície do rozvoja firmy), ktoré môžu viesť k hospodárskej strate a nulovej daňovej povinnosti.

Graf 4: Výnos DPPO v období 2004 až 2015 (ESA2010, mil. eur)



Zdroj: IFP

Pravidlo zaplatenej dane 4 krát alebo viac (nie nevyhnutne za sebou) **počas existencie firmy neaplikujeme na všetky firmy**. Firmy, ktoré vznikli v období nepriaznivého ekonomického vývoja (2009 až 2012) fungujúce až dodnes a nespĺňajúce prvú podmienku „automaticky“ zaraďujeme medzi Nezaradené firmy¹³. Predpokladáme, že tieto firmy mali náročnejšie podmienky pre rozvoj podnikania, ktoré mohli viesť k nulovej daňovej povinnosti. Rovnako zaraďujeme aj firmy, ktoré vznikli v období 2013 až 2015, ktoré z princípu časového testu nemohli splniť prvú podmienku.

Posledným krokom časového testu je rozdelenie subjektov v konkrétnom roku podľa zaplatenej dane do úrovne 3000 € (Tabuľka 1) a nad 3000 € (Tabuľka 5, uvedená v Prílohách tohto komentára).

¹⁰ Základ dane očistený o daňovú stratu ešte neberie do úvahy daňové kredity v podobe zápočtu dane v zahraničí a daňové úľavy. Výsledky časového testu sú robustné aj po zahrnutí daňových kreditov.

¹¹ Vymedzené dostupnosťou dát individuálnych daňových priznaní.

¹² 2004 až 2008 a 2013 až 2015

¹³ Logickým argumentom je, že rovnako by mali byť vnímané aj firmy ktoré vznikli v roku 2008. Tento nedostatok vyplýva z jednoduchosti časového testu a v skúmanom vzorku je 1362 takýchto firiem.

Škodlivá výška daňovej licencie?

Licencia spravodlivosti?

Je prirodzené vnímať daňovú licenciu ako spravodlivý nástroj postihujúci Nezodpovedné firmy. **Platí to však aj pre Zodpovedné subjekty pravidelne platiace dane, ktorým daňová licencia skutočne zvýšila daňové zaťaženie?** Naším cieľom nie je hodnotiť úroveň daňovej licencie, pretože je výsledkom politického rozhodnutia. Avšak, porovnaním daňového bremena na úrovni zamestnanca a podnikateľov (Tabuľka 3) nechávame toto rozhodnutie na čitateľa. **Uvedené porovnanie je dôležité z hľadiska benefitov verejnej infraštruktúry, ktoré sú úžitkom všetkých, ale nemožno z nich nikoho vylúčiť.** Avšak príspevky na ich fungovanie od rôznych ekonomických subjektov sú výrazne rozdielne.

Tabuľka 3: Daňové zaťaženie zamestnanca a podnikateľov za rok 2017 (eur)

Subjekt	Zložky daňového zaťaženia				Spolu
	Zdravotné odvody	Sociálne odvody	Daň/ Daňová licencia	Dividenda	
Jednoosobová s.r.o (Nezodpovedná firma*)	741,72	0,00	960,00	0,00	1 701,72
Jednoosobová s.r.o (Zodpovedná firma**)	741,72	0,00	960,00	252,80	1 954,52
SZČO s minimálnymi odvodmi (a obrat vyšší ako 12x min. VZ)***	741,72	1 756,20	0,00 ⁺	0,00	2 497,92
Zamestnanec s minimálnou mzdou (435 eur)***	277,20 ⁺⁺	1 806,00	160,80	0,00	2 244,00

* Firma vykázala nulový základ dane a zaplatila daňovú licenciu 960 eur. Licenciu v tejto hodnote platí najviac subjektov.

** Firma dosiahla zisk (základ dane) 4 571,43 eur odpovedajúci dani z príjmov vo výške daňovej licencie 960 eur. Vyplatený zisk podlieha dani z dividend.

*** Bezdetný daňovník ktorý si neuplatňuje nezdaniteľnú časť na manžela(ku) pracujúci/podnikajúci celý rok.

⁺ Predpokladáme optimalizujúci subjekt (napr. využitím paušálnych výdavkov).

⁺⁺ Zamestnanec si uplatňuje odvodovú odpočítateľnú položku.

Zdroj: IFP

Zániky firiem

Aktívne firmy licencia neboli

Jedným z argumentov proti zavedeniu daňovej licencie bolo potenciálne riziko rušenia aktívnych spoločností. Bližšia analýza dát Obchodného registra (OR) a individuálnych dát daňových priznaní (DP) tieto obavy nenaplnila, ba naopak úplne vyvracia (Tabuľka 4). Aj po zavedení daňovej licencie zanikali pravdepodobne najmä neaktívne firmy. Podľa dostupných dát sú to hlavne firmy bez zamestnancov a dosahovaných výnosov. Z pohľadu zaplatenej dane naďalej zanikajú najmä firmy identifikované optikou časového testu ako Nezodpovedné. Daňová licencia nemala významný negatívny vplyv ani na novovznikajúce firmy. Daňová licencia sa síce neplatí v roku vzniku firmy, avšak rozvoj podnikania je dlhodobý proces, ktorý je najnáročnejší práve v jeho začiatkoch. Podľa veku však zanikali najmä firmy staršie ako 10 rokov, ktoré podporujú argument o existencii neaktívnych firiem, na ktoré cielila daňová licencia s cieľom vyčistenia Obchodného registra.



Tabuľka 4: Rozdelenie zaniknutých firiem podľa vybraných charakteristik

Počet zánikov firiem*		2013**		2014		2015	
		4 871	100 %	7 439	100 %	5 693	100 %
Počet zamestnancov	1***	2 932	50 %	5 419	73 %	4 546	80 %
	2-4	339	7 %	553	7 %	311	5 %
	5 a viac	1 600	33 %	1 467	20 %	836	15 %
Priemerné výnosy* (2010 - 2013)	0 €	2 795	57 %	3 521	47 %	2 303	40 %
	1 až 10 tis. €	690	14 %	1 093	15 %	1 015	18 %
	10 až 100 tis. €	646	13 %	1 262	17 %	1 016	18 %
	100 tis. € a viac	740	16 %	1 563	21 %	1 359	24 %
Časový test (Box 1)	Nezodpovedné ⁺	3 873	80 %	5 400	73 %	3 993	70 %
	Zodpovedné	548	11 %	1 070	14 %	901	16 %
	Nezaradené	450	9 %	969	13 %	799	14 %
Vek firmy (roky)	0-4	1 111	23 %	1 659	22 %	1 198	21 %
	5-9	1 551	32 %	2 243	30 %	1 977	35 %
	10 a viac	2 209	45 %	3 537	48 %	2 518	44 %

* Subjekty založené za účelom dosahovania zisku podliehajúce daňovej licencií.

** Podobný vývoj je možné pozorovať aj pred rokom 2013.

*** Firmy s jedným zamestnancom a firmy vykazujúce nula respektíve nezistený počet zamestnancov kde predpokladáme, že jediným zamestnancom je majiteľ firmy.

⁺ Výnosy z bežnej a finančnej činnosti.

** Súčet dvoch „typov“ firiem. 1. Definované časovým testom. 2. Firmy, ktoré sú na trhu 8 a viac rokov podľa OR, ale po spojení dát s individuálnymi DP neposkytujú údaje za všetky roky v období 2004 až 2015 a zároveň nespĺňajú definíciu Zodpovednej firmy.

Zdroj: individuálne daňové priznania FSSR; Obchodný register; IFP

Prílohy

Prečo je väčšina firiem založených pod právnou formou s.r.o.?

Najlepšia forma na podnikanie

Výrazné rozdelenie právnych foriem (Graf 3) v prospech s. r. o. reflektuje jednoduchosť založenia firmy a širšie spektrum legislatívnych možností pre optimalizáciu výslednej dane. Konkrétne, s.r.o. môže založiť 1 fyzická osoba vystupujúca ako konateľ firmy. Tento spoločník môže pracovať bez pracovnej zmluvy a nároku na mzdu, ktorá podlieha zdravotným a sociálnym odvodom a dani z príjmov fyzických osôb. Príjmom konateľa je podiel zo zisku (zdaneného na úrovni s.r.o.), ktorý do roku 2016 podliehal len zdravotným odvodom so sadzbou 14 % do výšky maximálneho vymeriavacieho základu¹⁴, respektíve od roku 2017 podlieha dani z dividend so sadzbou 7 %.

Časový test u firiem platiacich daň vyššiu než 3000 eur

Kontrola správnosti

Aplikáciu časového testu (Box 1) u firiem platiacich daň vyššiu než 3 000 eur (Tabuľka 5) je možné vnímať ako „kontrolu správnosti“ samotného testu. Podľa očakávaní, časový test „identifikoval“ skupinu Zodpovedných firiem (13 %) platiacich viac než 80 % celkového výnosu korporátnej dane.

Tabuľka 5: Firmy platiace daň (mil. eur) nad 3 000 eur – výsledky časového testu

Rok	Nezodpovedné		Zodpovedné		Nezaradené	
	Počet	Daň	Počet	Daň	Počet	Daň
2010	402	10	19 754	1 659	368	6
2011	302	14	20 253	1 773	554	11
2012	293	16	20 829	1 775	756	13
2013	359	15	20 472	1 758	1 929	39
2014	1 030	37	23 051	2 013	4 674	105
2015	1 732	71	25 355	2 422	7 973	171

Zdroj: individuálne daňové priznania FSSR; IFP

¹⁴ 51 480 eur za rok 2016.

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