

18. júl 2017

Umenie robiť reformy

Príklad dane z nehnuteľností

[Milan Výškrabka](#)

Robiť reformy je umenie. To si musia myslieť (nielen) autori nedávneho návrhu na zmenu zdaňovania viacpodlažných stavieb¹. Ich návrh totiž po medializácii prežil na verejnosti len dva dni. Pritom predložený návrh bol síce opatrný krok, no krok správnym smerom. Práve **rozdielne zdanenie podlahovej plochy v budovách v závislosti od podlažia je dokonalý príklad nespravodlivosti a nedokonalosti súčasného spôsobu zdaňovania.**

Skutočnou motiváciou pri zdaňovaní bývania je totiž zdaníť majetok, nie veľkosť plochy, na ktorej stojí budova. Aktuálny spôsob však ignoruje všetky charakteristiky nehnuteľnosti – kvalitu, vek, hodnotu atď. Podlahová plocha je jednoduchý a aspoň sčasti dobrý indikátor pre aproximáciu hodnoty nehnuteľnosti. Každé poschodie domu zvyšuje jeho hodnotu, a preto je spravodlivé rovnako zdaníť každé poschodie. Jednopošchodová maloobchodná predajňa o veľkosti 10 000m² dnes platí vyššiu daň než vlastník 10 poschodového business centra so zastavanou plochou 1 000 m². Pritom spravodlivejšie zdaňovanie nehnuteľností nemusí nutne znamenať neúmerné zvýšenie daňového zaťaženia domácností. Veď samosprávy môžu vyvolané dopady tlmieť aj zmenou sadzby dane.

A prečo vlastne chceme zdaňovať majetok? Ak akceptujeme potrebu poskytovať verejné služby, tak základnou otázkou je ako zabezpečiť dostatočný príjem na ich financovanie. Tu sa ekonómovia zhodujú, že **majetkové dane patria k tým, ktoré najmenej obmedzujú ekonomický rast²** na rozdiel od napríklad dane z práce.

Napriek tomu je na Slovensku príjem z majetkových daní len minimálnym zdrojom financovania samospráv. V roku 2015 tvoril príjem miest a obcí z dane z príjmu fyzických osôb viac ako 74 % zo všetkých daňových príjmov. Naproti tomu celkový príjem z nehnuteľností na bývanie³ tvorí len 1,6 %. V medzinárodnom porovnaní sa tak radíme ku krajinám s najnižším výnosom daní z nehnuteľností v pomere k výkonu ekonomiky a nedosahujeme ani polovicu priemeru v EÚ (Graf 1). Navyše v mnohých krajinách EÚ je už dnes systém zdaňovania založený na princípoch hodnotového režimu⁴.

Ak chce Slovensko v príjmoch domácností dobiehať vyspelejšie krajiny EÚ, nutne musí realizovať aj zmeny v daňovom mixe v prospech menej bolestivých daní. Potvrdzujú to aj mnohé odporúčania viacerých zahraničných inštitúcií (OECD, MMF, EK). K myšlienke zdaňovať nehnuteľnosti podľa ich hodnoty sa otvorene prihlásili aj posledné dve vlády na

¹ Poslanecký návrh na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

² J. Youngman (2016), "A good tax: Legal and policy Issues for the property tax in the United States", Lincoln Institute of Land Policy

³ Celkový príjem z dane z nehnuteľností (vrátane komerčných) predstavoval 16%.

⁴ UN (2013), „Property tax regimes in Europe“, United Nations Human Settlements Programme

Slovensku⁵. Príklad z konca júna nám však jasne odpovedá prečo sa od roku 2012 reálne nič nezmenilo.

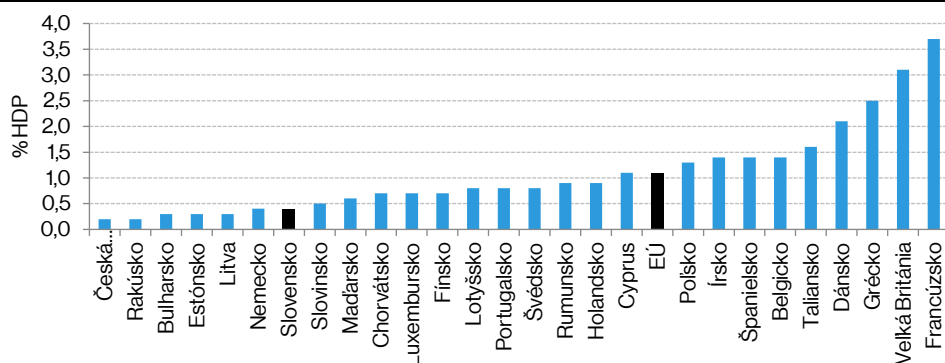
Presadzovať reformy je náročné a často aj politicky nákladné. Mnohé reformy majú potenciál prispieť k zlepšeniu životnej úrovne v spoločnosti. **Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj** preto cielene analyzuje spôsob implementácie reforiem v členských krajinách a **odporúča nepodceniť hlavne nasledujúce aspekty**⁶:

- Čím citlivejšia téma, tým je potrebný silnejší mandát, silnejší líder a podpora vlády.
- Úspešné reformy boli spravidla sprevádzané efektívnou komunikáciou so všetkými dotknutými subjektmi.
- Kvalitné podkladové analýzy pomôžu vyladiť črty reformy a poskytnú argumenty na jej podporu.
- Inštitúcie musia byť dostatočne pripravené na hladkú implementáciu zmien.
- Implementácia reforiem si vyžaduje čas. Príprava analýz a komunikačná kampaň si vyžadujú adekvátny časový priestor.
- Úspešná implementácia reformy môže vyžadovať niekoľko pokusov.

Prvý pokus smerom k spravodlivejšiemu zdaňovaniu nehnuteľností nevyšiel. Verejná diskusia by pravdepodobne vyzerala inak, ak by niekto upozornil na existujúcu anomáliu, ktorá spôsobuje rozdielne zdanenie rovnakej podlahovej plochy, respektíve hodnoty stavieb. **Nedostatok dát a faktických argumentov sťažuje konštruktívnu diskusiu.**

OECD radí nevzdať sa. Šance na úspešnú zmenu zvýšime lepším vysvetlením cieľov a potenciálnych dopadov zmeny. Na to však analytici potrebujú dáta, ktoré v súčasnosti nie sú k dispozícii. **Na úrovni katastra je preto nevyhnutné začať zbierať údaje o charakteristikách nehnuteľností, ktoré pomôžu zmapovať štruktúru nehnuteľností na Slovensku.** Medzitým bude nutné nájsť silného lídra reformy a vydať sa smerom, ktorý už nejedna vláda deklarovala vo svojom programovom vyhlásení – zaviesť hodnotový princíp zdaňovania nehnuteľností.

Graf 1: Podiel výnosu daní z nehnuteľností na HDP, rok 2014



Zdroj: Eurostat

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania 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.

⁵ Napríklad Uznesenie vlády SR č.638 z roku 2016 „... pripraviť komplexnú novelu zákona č. 582/2004 Z. z., ktorá by mala viesť k spravodlivejšiemu vyrubovaniu dane z nehnuteľnosti na základe trhovej hodnoty (polohová renta)...“

⁶ OECD (2010), „Making reform happen“, <http://www.oecd.org/env/making-reform-happen-9789264086296-en.htm>