

26. november 2018

Lepšia daň z nehnuteľnosti v hrsti, než daň z príjmu na streche

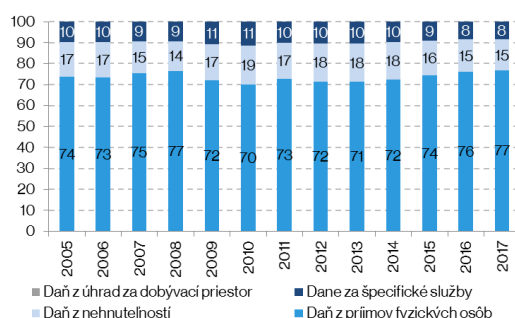
Odhad medzery na dani z nehnuteľností pre roky 2014 až 2017

Katarína Lišková, Milan Výškrabka

Daň z nehnuteľností je spoločensky spravodlivejšia a ekonomicky menej škodlivá. Predbežné odhady daňovej medzery na Slovensku potvrdzujú relatívne vysokú úspešnosť jej výberu. Samosprávy však poskytujú významný objem legálnych oslobodení na tejto dani. Kvalitnejšie údaje by umožnili presnejšie odhadnúť daňové úniky a zároveň naviazať výšku zaplatenej dane na trhovú hodnotu majetku. Posilnila by sa tak spravodlivosť daňového systému.

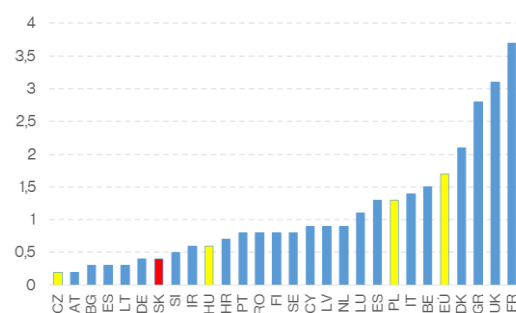
Majetkové dane sú dlhodobo len malým zdrojom príjmov obcí na Slovensku. Zdanenie práce zohráva kľúčovú úlohu v rozpočtoch obcí (Graf 1). V medzinárodnom porovnaní sa radíme ku krajinám s najnižším výnosom daní z nehnuteľností v pomere k výkonu ekonomiky, keď dosahujeme len menej ako tretinu výnosu priemeru v EÚ (Graf 2).

Graf 1: Štruktúra príjmov obcí, SR, 2005-2017 (%)



zdroj: Eurostat, UloziskoIFP

Graf 2: Príjmy z majetkových daní, krajiny EÚ, (% HDP)



zdroj: Eurostat, UloziskoIFP

Pritom ekonómovia a medzinárodné organizácie sa zhodujú, že majetkové dane patria k tým daniam, ktoré najmenej obmedzujú ekonomický rast na rozdiel od daní z príjmu¹. Základným argumentom je, že daň z príjmu (práce, resp. zisku firiem) viac odrádza ľudí pracovať a firmy tvoriť zisk v porovnaní s majetkovými daňami. Zdaňovanie nehnuteľností môže taktiež pomôcť stabilizovať ich ceny².

Daň z nehnuteľností poskytuje malý priestor na vyhýbanie sa plateniu dane a prispieva tak k spravodlivejšiemu daňovému systému. Nehnuteľnosť je totiž náročnejšie ukryť pred správcom dane. Naopak, ekonomickú aktivitu je relatívne ľahšie nepriznať a vyhnúť sa tak plateniu dane. Odhady únikov na dani z pridanej hodnoty, dani z príjmu právnických osôb

¹ Napríklad J. Youngman (2016), "A good tax: Legal and policy Issues for the property tax in the United States", Lincoln Institute of Land Policy

² Blöchligeri, H. (2015) *Reforming the Tax on Immovable Property*, OECD Economics Department WP.

Majetok je ignorovaný zdroj príjmov samospráv

Majetkové dane sú priaznivejšie k rastu...

... aj férovejšie

Najlepšie sa platí daň pri bytoch, najhoršie pri pozemkoch

a dani z minerálnych olejov³ potvrdzujú priestor na zlepšenie daňovej disciplíny na Slovensku.

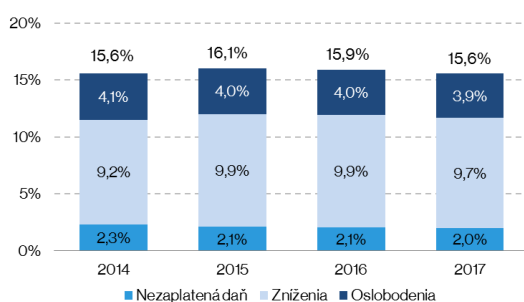
Rozdiel medzi potenciálnym a skutočným výnosom predstavuje medzeru na dani z nehnuteľností. Potenciálny výnos dane je dosiahnutý v prípade, že sú všetky existujúce nehnuteľnosti zdanené nezniženou sadzbou a zároveň všetky nehnuteľnosti sú priznané k dani z nehnuteľnosti. Zákon⁴ špecifikuje prípady, kedy môže obec znížiť sadzbu a ktoré nehnuteľnosti sú automaticky oslobodené. Hodnota týchto oslobodení a znížení dane tvorí legálnu časť medzery. Nelegálnu časť medzery predstavuje vyrubená no nezaplatená daňová povinnosť a potenciálny výnos z nepriznaných nehnuteľností. Výška nezaplatenej dane z priznaných nehnuteľností, teda rozdiel medzi vyrubenou a zaplatenou daňou, je len časťou nelegálnej medzery. Nehnuteľnosti, za ktoré nebolo podané daňové priznanie, resp. bolo podané nesprávne vyplnené priznanie, dopĺňajú nelegálnu časť daňovej medzery.

V základnom scenári odhadujeme potenciálny výnos z nehnuteľností priznaných v daňových priznaniach, pri ktorých tak bola vyrubená daň (viac k metodike odhadu medzery v Boxe). Odhad celkovej medzery na tejto dani získame spojením viacerých databáz. Databáza Katastra SR obsahuje kompletný fond nehnuteľností na Slovensku, ktorý sa však môže líšiť od fondu priznaného pre daň. Časť nepriznaných nehnuteľností je zákonom oslobodená (napr. tie vo vlastníctve obcí), no časť nehnuteľností môže byť nepriznaná nelegálne. Na základe údajov z Katastra predbežne odhadujeme objem nepriznaných nehnuteľností v dodatočnom scenári.

Odhadnutá medzera na dani z nehnuteľností je stabilná v čase a dosahuje približne 16 % výnosu z priznaných nehnuteľností (Graf 3). Celkový objem medzery predstavuje zhruba 64 miliónov eur. Dominuje legálna časť medzery, v podobe zákonných oslobodení ako aj znížení o ktorých rozhodujú obce, ktorá dosahuje až štyri pätiny nevybratej dane. Nelegálna časť medzery v čase mierne klesla a dosahuje iba 2 % potenciálneho výnosu, čo potvrdzuje vysokú úspešnosť výberu.

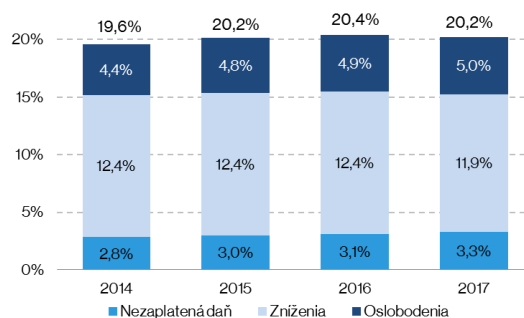
Daňovú medzeru tvoria najmä legálne oslobodenia

Graf 3: Medzera na dani z priznaných nehnuteľností (základný scenár), celkom, 2014 - 2017 (%)



zdroj: výpočty autorov, *UloziskoIFP*

Graf 4: Medzera na dani z priznaných nehnuteľností, pozemky, 2014 - 2017 (%)



zdroj: výpočty autorov, *UloziskoIFP*

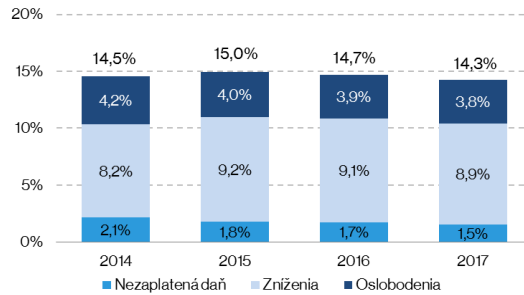
Najmenšiu medzeru na priznaných nehnuteľnostiach evidujeme pri bytoch a najväčšiu pri pozemkoch. Daň z bytov má najnižší pomer daňových úľav a nedoplatkov na celkovom

³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tgpg-report-on-cit-gap-methodology_en.pdf
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10490>

⁴ Zákon č. 582/2004 Z. z.

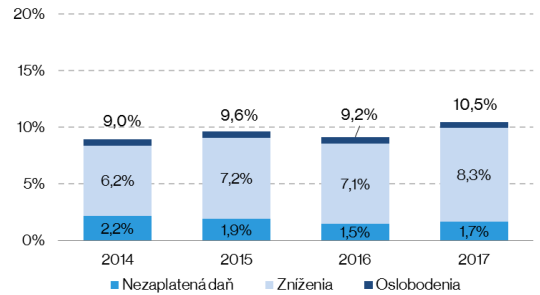
objeme potenciálnej dane (Graf 6). Ušlý výnos z oslobodených bytov tvorí len zanedbateľnú časť daňovej medzery. **Naopak, celková medzera pri dani z pozemkov je dvojnásobná oproti bytom (Graf 4, Graf 6).** Pri pozemkoch hrajú významnú úlohu zákonné oslobodenia. Medzera na dani z pozemkov má mierne zvyšujúcu sa tendenciu v čase, so zvyšujúcim sa podielom nezaplatennej dane na úkor objemu znížení. Viac ako polovicu nezaplatennej dane z priznaných nehnuteľností tvorí daň zo stavieb (Graf 7).

Graf 5: Medzera na dani z priznaných nehnuteľností, stavby, 2014 - 2017 (%)



zdroj: výpočty autorov, *UloziskoIFP*

Graf 6: Medzera na dani z priznaných nehnuteľností, byty, 2014 - 2017 (%)

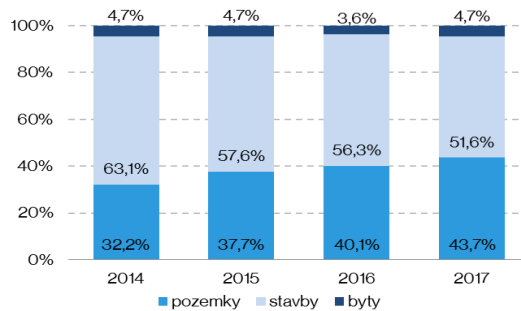


zdroj: výpočty autorov, *UloziskoIFP*

Velkosť medzery je geograficky nerovnomerne rozdelená

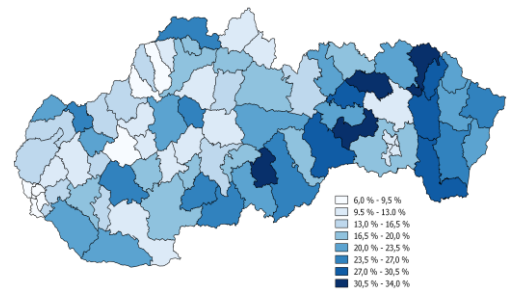
Velkosť medzery nie je rovnomerná naprieč okresmi (Graf 8). Zatiaľ čo podiel nezaplatennej dane je pomerne malý, rozsah úľav sa dosť líši. Vo väčšine okresov výrazne dominuje strata výnosu z dôvodu zníženia dane. Medzera je väčšinou vyššia vo východných okresoch Slovenska.

Graf 7: Rozdelenie nezaplatennej dane z priznaných nehnuteľností, 2014 - 2017, (%)



zdroj: výpočty autorov, *UloziskoIFP*

Graf 8: Medzera na dani z priznaných nehnuteľností podľa okresov, 2017 (%)

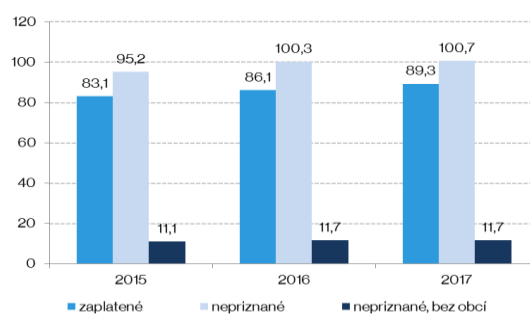


zdroj: výpočty autorov

Nelegálne úniky dosahujú 17 mil. eur

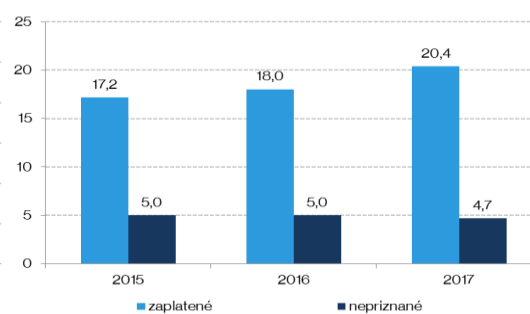
Údaje z databázy Katastra nehnuteľností SR naznačujú dodatočnú nelegálnu daňovú medzeru vo výške 17 mil. eur na pozemkoch a bytoch. Nad rámec nehnuteľností priznaných k dani z nehnuteľností totiž Kataster eviduje dodatočné nehnuteľnosti, ktoré by mali podliehať dani z nehnuteľností. Väčšina z tejto sumy, až 12 mil. eur, pripadá na pozemky. Byty, pre ktoré nebolo podané daňové priznanie, by do rozpočtov obcí mohli priniesť dodatočných 5 mil. eur. Tento odhad je však spojený s vyššou mierou neistoty. Pri odhade výšky medzery pre nepriznané stavby je neistota tak vysoká, že nereportujeme žiadne odhady.

Graf 9: Daň z pozemkov (v mil. eur)



zdroj: výpočty autorov, UloziskoIFP

Graf 10: Daň z bytov (v mil. eur)



zdroj: výpočty autorov, UloziskoIFP

Zdanenie podľa hodnoty je ekonomicky žiaduce ...

Prvé odhady daňovej medzery pri dani z nehnuteľností naznačujú vysokú úspešnosť výberu týchto daní z priznaných nehnuteľností. Nezodpovedanou otázkou zostáva skutočný podiel nepriznaných nehnuteľností. Daňový systém s vysokou efektívnosťou výberu je totiž spravodlivejší k daňovníkom ako systém, ktorý niektorí daňovníci dokážu obchádzať. **Spravodlivosť pri zdaňovaní nehnuteľností by posilnilo naviazanie výšky zaplatenej dane na ich trhovú hodnotu.** Súčasný systém určuje sadzbu dane v Zákone a dáva možnosť obciam každoročne tieto sadzby upravovať s menšími obmedzeniami. Napriek tomu, že je nominálna sadzba dane za byt vyššia v bratislavskom Starom meste (0,611 eura/m²) ako v Prešove (0,34 eura/m²), je efektívna daňová sadzba v pomere k trhovej hodnote rovnako veľkého bytu nižšia v Bratislave⁵.

Presnejší odhad daňovej medzery ako aj prechod na zdaňovanie trhovej hodnoty nehnuteľností však vyžaduje zmeny v zbere údajov. Je potrebné upraviť zber údajov v Katastri s cieľom umožniť prepojenie s daňovými priznaniami. Tohtoročná novela katastrálneho zákona umožňuje zber údajov o cene nehnuteľností ako aj doplnenie údajov o ich charakteristikách pre nové stavby. Dodatočné potrebné úpravy zahŕňajú:

- Doplniť údaje v Katastri o úžitkovej ploche (nad rámec zastavanej plochy) ako aj počte podlaží pre staršie stavby a byty. Ako zdroj informácie môžu posloužiť stavebné úrady a kolaudačné rozhodnutia.
- Pri predaji nehnuteľnosti evidovať hodnotu jednotlivých predávaných objektov (pozemkov, stavieb a bytov) aj pri transakciách s väčším počtom nehnuteľností.

Box 1: Dáta a metodika

Legálna daňová medzera je rozdiel medzi potencionálnou daňou dosiahnutou aplikovaním základnej sadzby na nehnuteľnosti so zníženou daňou a nehnuteľnosti oslobodené od dane a skutočným príjmom z týchto nehnuteľností.

Datacentrum poskytuje údaj o výške zaplatenej dane v každej obci a väčšina obcí na Slovensku navyše reportuje detailné údaje o rozlohe jednotlivých typov nehnuteľnosti, vyrubenej dani, oslobodeníach a zníženiach. Táto databáza však neobsahuje dôležitú informáciu o sadzbách daní, ktoré obce stanovujú vo všeobecných záväzných nariadeniach.

Kvôli absencii dát o základných sadzbách dane je nutné spočítať daňovú sadzbu ako podiel predpisu a rozlohy nehnuteľností podliehajúcich dani s nezniženou sadzbou na úrovni jednotlivých

⁵ Podľa údajov NBS k hodnotenie bývania za 2Q2018 bola priemerná cena nehnuteľností v BA kraji (1981 eur) a v PO kraji (870 eur). Efektívna sadzba pre byty v pomere k trhovej hodnote tak bola v BA starom meste 0,031 % a v Prešove 0,039%.

obcí. Pre kontrolu bola vypočítaná daňová sadzba validovaná s údajmi od Podnikateľskej Aliancie Slovenska, ktoré sú dostupné pre 73 daňovo významných obcí.

Aplikáciou vypočítanej daňovej sadzby na plochy oslobodené od dane získame jednu časť legálnej medzery. Druhú časť predstavuje hodnota zníženej dane priamo reportovaná obcami, o ktorú obec dobrovoľne prichádza kvôli uplatneniu daňovej úľavy ustanovenej obcou vo forme zníženia dane. Legálne oslobodenie od dane predstavuje súčet pomyselnej hodnoty zdanenia oslobodených plôch a hodnoty zníženia.

Nelegálnu medzeru tvorí vyrubená ale nezaplatená daň pre priznané nehnuteľnosti spolu s ušlou daňou z nepriznaných nehnuteľností. Nezaplatenú daň definujeme ako rozdiel medzi vyrubeným predpisom a zaplatenou daňou v danom roku. Ak je predpis nižší ako zaplatená daň, rozdiel klasifikujeme ako doplatky na dani z minulých rokov.

Rozlohu nehnuteľností, ktoré neboli priznané na daň k nehnuteľnostiam, identifikujeme ako rozdiel medzi celkovou rozlohou jednotlivých nehnuteľností v databáze Katastra a celkovou rozlohou zdanených nehnuteľností v danej obci. Objem ušlej dane spočítame ako súčin základnej sadzby spočítanej vyššie a celkovou plochou nepriznanou k dani pre každý typ nehnuteľnosti a každú obec samostatne. Kvôli náročnej identifikácii legálne oslobodených nehnuteľností (majetok obcí, univerzít atď.) túto časť medzery nerozdeľujeme na legálnu a nelegálnu.

Pre takmer všetky byty a stavby je údaj o rozlohe v databáze katastra nevyplnený. V prípade bytov vieme túto informáciu odhadnúť zo spoluvlastníckeho podielu. Kvalita takto získaného odhadu je však veľmi otázná, a preto porovnávame len počet existujúcich a priznaných bytov. Za predpokladu, že byty, ktoré sú priznané na daň sú z pohľadu rozlohy reprezentatívnou vzorkou celého fondu bytov, odhad medzery je korektný. Podobný postup volíme aj v prípade stavieb, kde však identifikácia počtu stavieb je otázná, a z toho dôvodu výsledky pre stavby neuvádzame. Pre pozemky máme informáciu o rozlohe priamo v databáze katastra.

Presnosť odhadu medzery výrazne závisí od kvality dát. Databázy Datacentra aj katastra sú cenným zdrojom informácií, bohužiaľ slabá kvalita dát limituje ich použitie. Dáta obsahovali výrazné nevierohodné medziročné výkyvy v hodnotách premenných a nekorektné vyplnené údaje. Evidentné chyby v dátach boli opravené automatickým nahradením pomocou viacerých algoritmov. Táto kontrola bola navyše doplnená manuálnou kontrolou pre obce zodpovedajúce za viac ako 50 % výnosu z dani z nehnuteľností. V prípade, že obec vôbec nereportovala údaje pre dané obdobie, bola vynechaná z odhadu v danom období, aby sa zabránilo pod/nadhodnocovaniu medzery v prípade medziročných zmien v sadzbách dane.

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