

*Paweł Felis\**

## EKONOMICZNE SKUTKI OBCIĄŻEŃ PODATKAMI OD NIERUCHOMOŚCI W ŚWIETLE WYBRANYCH TEORII

(Artykuł nadesłany: 19.05.2015 r. Zaakceptowany: 11.02.2016 r.)

### WPROWADZENIE

Podatek od nieruchomości stanowi w wielu rozwiniętych krajach podstawę finansów samorządu lokalnego. Od dawna w literaturze przedmiotu prowadzona jest dyskusja na temat jego właściwości z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, neutralności, sprawiedliwości podatkowej oraz wpływu na wartość nieruchomości. W zależności od przyjętych założeń inne są konstrukcje podatkowe, a w związku z tym także inne skutki ekonomiczne poszczególnych podatków. W przypadku opodatkowania majątku nieruchomego podstawa opodatkowania może być bowiem wyrażona wartościowo lub ilościowo. W Polsce obowiązuje drugie rozwiązanie, czyli powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości, ponieważ podstawę opodatkowania (z wyjątkiem budowli) stanowi powierzchnia wynikająca z ewidencji gruntów i budynków<sup>1</sup>. Od dłuższego czasu mówi się o wprowadzeniu podatku opartego na wartości nieruchomości, czyli ostatniego etapu dostosowania polskiego systemu podatkowego do rozwiązań funkcjonujących w większości rozwiniętych państw Unii Europejskiej.

O ile w literaturze zagranicznej, głównie anglojęzycznej, omawia się wiele badań na temat wartościowych systemów opodatkowania nieruchomości<sup>2</sup>, o tyle

---

\* Instytut Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (pfelis@sgh.waw.pl).

<sup>1</sup> Próbę oceny powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości podjęto m.in. w: Felis (2015b).

<sup>2</sup> Syntetyczny przegląd badań zawiera m.in. praca: Głuszak, Marona (2015).

analizując literaturę polskojęzyczną, można dojść do wniosku, że problematyka ta jest poruszana w zdecydowanie niewystarczającym stopniu. Artykuł stanowi więc próbę częściowego wypełnienia tej luki, w kontekście dyskusji nad kształtem reformy podatku od nieruchomości w Polsce.

Celem artykułu jest przybliżenie ekonomicznych skutków podatków od majątku nieruchomego. Przedmiotem badania jest dorobek głównych nurtów teoretycznych opodatkowania nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia neutralności. Analizy teoretyczne wzbogacono o model dynamiczny, oddający niektóre istotne efekty ekonomiczne podatku od nieruchomości. W artykule zwrócono uwagę także na płaszczyzny zakłóceń mechanizmu rynkowego przez podatki od nieruchomości komercyjnych. Podatki te mogą bowiem prowadzić do alokacyjnej nieefektywności. Oczywiście problem jest szerszy i dotyczy także niepodjętej w artykule kwestii sprawiedliwości w systemie opodatkowania nieruchomości. Mając więc na uwadze to, że podatki nie są obojętne ani względem alokacyjnej efektywności, ani względem dystrybucyjnej sprawiedliwości, szczególnego znaczenia nabiera właściwa legitymizacja poboru podatków w danych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych. Stąd propozycja sformułowanych przez autora rekomendacji niezbędnych z punktu widzenia legitymizacji poboru podatków od nieruchomości.

Zawarte w artykule wnioski stanowią więc próbę włączenia się w naukową dyskusję na temat ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce. W tekście wykorzystano metodę analizy literatury i badań obcych, porównawczą oraz dedukcyjną.

## GŁÓWNE NURTY TEORETYCZNE OPODATKOWANIA MAJĄTKU NIERUCHOMEGO

Literatura światowa dotycząca opodatkowania majątku nieruchomego jest obszerna i ujmuje ten temat z wielu różnych punktów widzenia<sup>3</sup>. Współczesny dorobek teoretyczny opisujący ekonomiczne efekty opodatkowania nieruchomości można podzielić na trzy grupy.

Pierwsza grupa (tzw. perspektywa tradycyjna) zakłada, że wyłączne skutki opodatkowania ziemi ponoszą ich właściciele lub najemcy (Netzer, 1966). Wynika to z założenia stałej – w przeciwieństwie do innych form kapitału – podaży gruntów. W tradycyjnym poglądzie na temat opodatkowania majątku nieruchomego wykorzystuje się podejście oparte na analizie równowagi cząstkowej. Podatki traktowane są tu jako osobne daniny: od kapitału oraz od ziemi. Podaż kapitału uważa się za doskonale elastyczną, a podaż ziemi za doskonale nieelastyczną. Wykorzystywany na gruncie majątek jest mobilny, co w przypadku nieruchomości oznacza nie tyle „fizyczne” przemieszczanie, co podejmowanie decyzji o wyborze

---

<sup>3</sup> Przegląd ujęć teoretycznych opisujących ekonomiczne efekty opodatkowania nieruchomości został syntetycznie przedstawiony w pracy: Cameron (2000).

miejsca inwestycji. Inwestorzy kierują się przecież rachunkiem ekonomicznej opłacalności inwestycji. Jeżeli więc rosną nakładane na nieruchomości podatki, zmniejsza się ich rentowność, wówczas takie inwestycje nie będą podejmowane. Należy uwzględnić także wpływ wzrostu takiego podatku na konsumenta. Oczywistym skutkiem opodatkowania będzie zmniejszenie się kapitału i możliwości inwestycyjnych, co w długim okresie spowoduje zmniejszenie podaży kapitału. W takiej sytuacji nie dziwi reakcja właścicieli, którzy podnoszą ceny i większość podatków przerzucają na konsumentów. Można więc przypisać tej części daniny cechę podatku regresywnego.

Inaczej rzecz się ma w przypadku gruntów – czynnika stałego, niemobilnego, położonego w określonym miejscu. W tej sytuacji wzrost podatku nie wpływa na podaż ziemi. Zmniejszone jednak zostaną dochody właścicieli z ziemi, co nie pozostanie obojętne dla jej wartości. Zgodnie z podejściem tradycyjnym, to właśnie właściciele ziemi ponoszą pełny koszt podwyższonego podatku, bez przerzucania go na konsumentów. Tej części daniny przypisuje się natomiast charakter progresywny – konstrukcji, która uwzględnia jakość i położenie gruntów.

Podsumowując dorobek perspektywy tradycyjnej, podkreślającej podwójną naturę podatku majątkowego (progresywny podatek od ziemi i regresywny podatek od pozostałego majątku nieruchomego) należy stwierdzić, że nałożenie takiego podatku ma w dużej mierze charakter regresywny (Dziemianowicz, 2007, s. 159). Można to wyjaśnić mniejszym wpływem podatku od gruntów na wartość całkowitą majątku.

Drugi nurt (tzw. perspektywa nowa, kapitałowa) przyjmuje podejście, że opodatkowanie gruntów skutkuje w znacznym stopniu w sposób podobny do rezultatów ogólnego opodatkowania łącznych zasobów kapitału (ziemia, budynki, maszyny). Nie rozdziela się więc podatku majątkowego na dwa oddzielne komponenty.

Zgodnie z nowym poglądem (Mieszkowski, 1972; Aaron, 1975) preferuje się podejście, które uwzględnia analizę równowagi dla wszystkich regionów w kraju, a także zakłada stałość zasobów kapitału w ramach kraju oraz ziemi w ramach każdego z regionów. Pewnym uproszczeniem tych analiz jest jednak przyjęcie założenia o istnieniu tylko trzech typów regionów, które różnią się poziomem popytu na usługi lokalne (popyt niski, średni oraz wysoki). W krótkim okresie zasoby majątku (kapitał i ziemia) w każdym z trzech regionów mają stały poziom. Przed wprowadzeniem podatku stopa zwrotu z kapitału odpowiada stopie procentowej określonej w skali całego kraju. Efektem opodatkowania będzie, podobnie jak to zostało ujęte w perspektywie tradycyjnej w odniesieniu do ziemi, zmniejszenie dochodu z kapitału o kwotę podatku. Wysokość spadku rentowności w poszczególnych okręgach będzie jednak zróżnicowana. Tam, gdzie popyt na usługi jest najwyższy, spadek będzie największy. Konieczne są bowiem większe przychody, aby zaspokoić większe zapotrzebowanie na świadczone usługi. Spadek rentowności majątku w regionach o średnim popycie przedstawiany jest jako efekt „opodatkowania zysków” (spadek wartości rynkowej nieruchomości we wszystkich regionach o kwotę odpowiadającą przeciętnej stopie opodatkowania).

Efekt ten jest spotęgowany w regionie o wysokim popycie, co wynika z zastosowania wyższej stawki podatkowej w okręgu o wysokim popycie w porównaniu z regionem o średnim popycie. Natomiast w regionie o niskim popycie efekt ten zostaje częściowo skompensowany, co jest konsekwencją obniżonej stawki podatku w tym okręgu w porównaniu z regionem o średnim popycie.

Zakładając, że względna rentowność majątku dla każdego z trzech typów regionów jest inna, a także doskonałą mobilność kapitału w długim okresie, zasoby kapitału zostaną przesunięte z regionu o wysokim popycie, gdzie rentowność majątku jest najniższa, do regionu o niskim popycie, gdzie rentowność majątku jest najwyższa. W efekcie zmniejszona zostanie podaż majątku w okręgu o wysokim popycie, a w okręgu o niskim popycie podaż majątku zostanie zwiększona. Spadek podaży kapitału w regionie o wysokim popycie zwiększy zwrot z majątku. Natomiast wzrost podaży majątku w regionie o niskim popycie będzie skutkował spadkiem rentowności majątku. Równowaga zostanie osiągnięta, jeżeli rentowność majątku wyrówna się we wszystkich trzech typach okręgów.

Należy uwzględnić także fakt, że stawki czynszu płacone za wynajem nieruchomości w każdym regionie są różne. Najwyższe są w regionie o wysokim popycie, niższe w okręgu o średnim popycie, a najniższe w regionie o niskim popycie. Jeżeli więc stawki wynajmu w regionie o wysokim popycie nie będą skompensowane przez zwiększoną użyteczność usług świadczonych na większą skalę, to ludzie będą się przemieszczać z takiego regionu do regionów pozostałych. I na odwrót, w zakresie, w którym wyższe stawki wynajmu w regionie o wysokim popycie są skompensowane przez zwiększoną użyteczność usług świadczonych na większą skalę, ludzie mogą przemieszczać się do takiego regionu z pozostałych regionów. Skutkiem takich migracji będą tendencje do ujednociania stawek czynszu pomiędzy wszystkimi trzema typami regionów. Oczywiście jest to możliwe, jeśli przyjmiemy założenie, że ludzie są idealnie mobilni. W przeciwnym razie zróżnicowanie stawek czynszu będzie miało charakter trwały.

W podejściu tym, w przeciwieństwie do tradycyjnego, uważa się, że wprowadzenie opodatkowania majątku nieruchomości ma charakter progresywny. Wynika to z tego, że podatek skutkuje przede wszystkim obniżeniem rentowności kapitału o wielkość właściwą dla „przeciętnej” stopy opodatkowania w skali całego kraju.

Trzecie ujęcie (tzw. perspektywa korzyści) sugeruje, że podatki od nieruchomości powinno się postrzegać jako skuteczne opłaty za korzystanie z lokalnych usług publicznych (Hamilton, 1975). W tym nurcie w pewnym stopniu nawiązuje się do dorobku podejścia nowej perspektywy. Wartością dodaną jest analiza świadczeń na rzecz właścicieli nieruchomości poprzez system podatków majątkowych. Co istotne, zakłada się w tym przypadku doskonałą mobilność konsumentów oraz zdolność władzy lokalnej do realizacji polityki fiskalnej. Wykorzystywane do realizacji polityki fiskalnej narzędzia planowania przestrzennego powodują ograniczenie do pewnego minimalnego poziomu wartości budynków mieszkalnych, które można wznosić w danym regionie. Przy takiej wartości minimalnej wpływy z opodatkowania majątku nieruchomości będą dokładnie równoważyć wartość uzyskiwanych usług publicznych. W tej sytuacji, inaczej niż w poprzed-

nich podejściach, opodatkowanie majątku nieruchomego postrzegane jest jako podatek pogłówny lub neutralna opłata z tytułu korzystania z usług publicznych.

Uproszczeniem byłoby jednak twierdzenie, że drugi i trzeci nurt teoretyczny są zbliżone. Wprost przeciwnie, mamy do czynienia z dwoma odmiennymi stanowiskami<sup>4</sup>. Otóż perspektywa korzyści obejmuje swym zakresem świadczenia na rzecz właścicieli nieruchomości przez system podatków od majątku nieruchomego. Dlatego też podatek od nieruchomości jest najlepszym rozwiązaniem dla samorządów lokalnych, ponieważ jako efektywna opłata za korzystanie z lokalnych usług publicznych nie prowadzi do zniekształceń konsumpcji nieruchomości mieszkalnych oraz poziomu świadczonych usług publicznych. Stąd zastąpienie lokalnych podatków od nieruchomości przez inne, typowe na poziomie krajowym podatki, spowoduje zmniejszenie efektywności. Przedstawiciele perspektywy nowej krytykują rozpatrywanie lokalnego podatku od nieruchomości z punktu widzenia korzyści, twierdząc, że przyjęto nierealne założenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego (jego ekstensywność oraz obligatoryjność). Dlatego też jako zróżnicowany podatek kapitałowy zniekształca on alokację kapitału w lokalnych jurysdykcjach, a w przypadku nieruchomości mieszkalnych zniekształca decyzje dotyczące ich konsumpcji. Ponadto wykorzystywanie przez samorządy lokalne podatku od nieruchomości prowadzi do zmniejszenia świadczeń lokalnych usług publicznych, co zapobiega odpływowi mobilnego kapitału poza ich jurysdykcję (problem konkurencji podatkowej).

Pewnym rozwiązaniem mogą, jak się wydaje, być modele hybrydowe (jako próba połączenia perspektywy korzyści i nowej perspektywy), stwarzając realne szanse na porozumienie w długotrwałej debacie co do tego, która perspektywa lepiej odzwierciedla efekty podatku od nieruchomości.

Podsumowując zaś dorobek wynikający z prac na temat podatku od nieruchomości, można stwierdzić, że mimo braku zgody na wiele tematów, obydwa podejścia (perspektywa nowa i perspektywa korzyści) są wartościowe. Należałoby więc przyjąć, że mamy do czynienia z podatkiem, o którym nie można powiedzieć, że jest czystym podatkiem od korzyści, ponieważ właściciele nieruchomości, ulepsząc je, zostaną obciążeni wyższym podatkiem, a tym samym zniechęceni do jakichkolwiek inwestycji. Jednocześnie korzyści wynikające z realizowanych na poziomie lokalnym programów społeczno-gospodarczych odzwierciedlają się w wartości lokalnych nieruchomości.

## KONTROWERSJE DOTYCZĄCE NEUTRALNOŚCI PODATKU GRUNTOWEGO – WYKORZYSTANIE MODELU Z EFEKTEM CZASOWYM

Oś dalszych rozważań będą stanowić zagadnienia neutralności bądź jej braku w przypadku podatków od majątku nieruchomego. Z teorii opodatkowania wynika na ogół konkluzja, iż podatek od wartości gruntów jest neutralny. Pod-

<sup>4</sup> Więcej na ten temat w: Felis (2015a).

kreśla się przede wszystkim jego neutralność w stosunku do gospodarczego wykorzystania gruntów. Zwrócił na to uwagę D. Netzer, stwierdzając, że „renta z tytułu położenia ma charakter nadwyżki i jej opodatkowanie nie ograniczy podaży oferowanych zasobów; opodatkowanie wartości gruntów będzie całkowicie neutralne w odniesieniu do decyzji właścicieli gruntów, ponieważ nie istnieje żadna możliwa reakcja na opodatkowanie, która mogłaby poprawić ich sytuację, przy założeniu, że właściciele wykorzystywali swoje zasoby w maksymalnym stopniu przed wprowadzeniem opodatkowania” (Netzer, 1966, s. 204–205).

Natomiast typowy podatek od nieruchomości, dotyczący opodatkowania gruntów oraz wszelkich budynków i budowli na nich usytuowanych, postrzegany jest inaczej. Takie rozwiązanie nie będzie mogło zostać uznane za neutralne, ponieważ pobierane są podatki od wszelkich inwestycji realizowanych na danym gruncie. Stąd pojawiające się w literaturze propozycje rozwiązań polegających na przejściu od podatku od nieruchomości do podatku od wartości gruntów, bądź też przyjęcie tzw. wielostawkowego systemu opodatkowania nieruchomości, w którym grunty będą opodatkowane na poziomie wyższym niż budynki i budowle. Wytłumaczeniem dla takiego podejścia jest zmniejszenie „kary” za realizowane inwestycje w grunty oraz wsparcie bardziej intensywnego wykorzystania zasobów. Zdaniem J. Bruecknera, zastąpienie podatku od nieruchomości podatkiem od wartości gruntów może skutkować wyższym poziomem inwestycji w grunty<sup>5</sup>, tzw. efekt intensyfikacji nakładów kapitałowych (Brueckner, 1986, s. 49–58).

Według niektórych teoretyków, np. B.L. Benticka (1979, s. 859–868) i D.E. Millsa (1981, s. 125–130) opodatkowanie wartości gruntów niekoniecznie będzie neutralne w odniesieniu do momentu realizacji i charakteru inwestycji. W zbudowanych przez siebie modelach wykazali oni, że opodatkowanie wartości gruntów może wpływać na wybór między wcześniejszym a późniejszym momentem inwestycji w niewykorzystane grunty na korzyść projektów generujących wcześniej strumienie wpływów netto. Przesunięcie w kierunku opodatkowania gruntów może więc przyspieszyć inwestycje w stopniu nawet nadmiernym z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Efekt ten, nazywany efektem czasowym, zależy od spełnienia ważnych, ale i kontrowersyjnych założeń leżących u podstaw ustalania wartości gruntów dla celów podatkowych.

Przedstawmy zatem model dynamiczny<sup>6</sup>, który oddaje niektóre istotne efekty ekonomiczne podatku gruntowego, a przede wszystkim efekt czasowy.

Punktem wyjścia są następujące ogólne założenia modelu:

1. Grunty mogą być wykorzystane natychmiastowo na działalność *A* lub od następnego okresu na działalność *B*.
2. Decyzje dotyczące wykorzystania gruntów są niezmiennie, a zatem od momentu, kiedy na działce zrealizowana jest inwestycja, jej przeznaczenie nie może ulec zmianie.

<sup>5</sup> Wyższym poziomem wskaźnika nakładów kapitałowych na jednostkę gruntu.

<sup>6</sup> Na podstawie: Oates, Schwab (1992).

Ogólne zasoby ziemi w mieście  $L$  muszą być wykorzystane albo do działalności  $A$ , albo do działalności  $B$ . Używając indeksów do oznaczenia przeznaczenia gruntów, można zapisać:

$$L = L_A + L_B,$$

gdzie:  $L_i$  ( $i = A$  lub  $B$ ) oznacza popyt na zastosowanie  $i$ .

Do produkcji dobra  $i$  ( $X_i$ ) potrzeba gruntu oraz kapitału  $K_i$ . Dla uproszczenia pominięto amortyzację budynków i budowli. Funkcja produkcji jest proporcjonalna (brak efektu korzyści skali). Jeśli więc zdefiniujemy  $K_i$  jako stosunek kapitału do odpowiedniego wykorzystania jednostki gruntu, to możemy zapisać funkcję produkcji<sup>7</sup> jako:

$$X_i = F_i(K_i, L_i) = L_i f_i(k_i),$$

gdzie:  $f_i' > 0$  oraz  $f_i'' < 0$ .

Deweloperzy wybierają taką kombinację budynków i gruntów, jaka umożliwi im minimalizację kosztów produkcji. Minimalizacja kosztów wymaga zatem, aby:

$$\Phi_i(k_i) = \frac{R_i}{r + t_k},$$

gdzie:  $\Phi_i(k_i)$  – reprezentuje krańcową stopę substytucji technicznej;  $R_i$  – czynsz dla gruntów;  $r$  – stawka czynszu dla budowli (równa stopie procentowej, przy założeniu pominięcia efektów amortyzacji);  $t_k$  – stawka podatku od kapitału.

Zakładamy, że deweloperzy działają w warunkach doskonałej konkurencji. Cena produktu równa się zatem minimalnemu kosztowi produkcji:

$$P_i = C_i(R_i, r + t_k).$$

Równowaga rynku wymaga zatem, aby:

$$X_i = D_i(P_i),$$

gdzie:  $P_i$  – cena  $X_i$ ;  $D_i$  – funkcja popytu, a  $D_i < 0$  (dla funkcji  $D_i$  przyjmujemy takie założenie, jak dla funkcji  $f_i$ ).

Przeanalizujemy następnie model, uwzględniając następujące warianty: bez podatku gruntowego oraz z opodatkowaniem gruntów.

<sup>7</sup> Zakładam, że funkcja  $f_i$  (dla  $i = A, B$ ) jest dobrze określona w pewnym otoczeniu punktów  $k_A$  i  $k_B$ . Zakładam ponadto, że ma ona w otoczeniu tych punktów skończoną pierwszą i drugą pochodną.

## RÓWNOWAGA BEZ PODATKU GRUNTOWEGO

Jeżeli brak jest podatków gruntowych, to wartość gruntów będzie równa zdyskontowanej wartości bieżącej opłat czynszowych od gruntów:

$$V_i = \frac{R_i}{r},$$

gdzie:  $i = A, B$ .

Właściciel gruntu musi odczekać jeden okres w celu realizacji  $V_B$  lub może zrealizować  $V_A$  natychmiast. Jeżeli więc właściciele gruntów nie zgłaszają preferencji co do sposobu wykorzystania swoich zasobów, to prawdziwe jest równanie:

$$(1 + r) \cdot V_A = V_B$$

i dlatego:

$$(1 + r) \cdot R_A = R_B$$

## OPODATKOWANIE GRUNTÓW WEDŁUG BENTICKA I MILLSA

Przyjmijmy teraz, że wartość gruntów jest opodatkowana stawką  $t_L$ . W modelu B.L. Benticka i D.E. Millsa założono, że podstawa opodatkowania nawiązuje do wartości rynkowej działki. Łączna wartość gruntów wynosi  $V_A$  w pierwszym okresie, a więc podatek od całości gruntów w tym okresie wynosi  $t_L \cdot V_A$ . Począwszy od drugiego okresu, działka wykorzystywana do działalności  $A$  w dalszym ciągu obciążona jest podatkiem  $t_L \cdot V_A$ , ale działka wykorzystywana do działalności  $B$  obciążona jest podatkiem  $t_L \cdot V_B$ . Wartości gruntów wynoszą obecnie:

$$V_i = \frac{R_i}{r + t_L},$$

gdzie  $i = A, B$ .

Jeżeli właściciele gruntów nie wykazują preferencji w sprawie sposobu ich wykorzystania, to:

$$(1 + r) \cdot V_A = V_B - t_L \cdot V_A.$$

Stąd:

$$(1 + r + t_L) \cdot R_A = R_B.$$

Porównując równanie:  $(1 + r) \cdot R_A = R_B$  z równaniem:  $(1 + r + t_L) \cdot R_A = R_B$  dochodzimy do wniosku, że podatek gruntowy w zaprezentowanym modelu nie jest neutralny. Jeżeli więc przyjmiemy wymiar podatku oparty na rzeczywistej wartości gruntów, to czynsz z działki  $B$  musi przekraczać czynsz z wykorzystania działki  $A$  o kwotę, która kompensuje właścicielom oczekiwania do następnego okresu, zanim zaczynają oni otrzymywać przychody, a także kwoty zapłaconych



podatków za niewykorzystane grunty w bieżącym okresie. Reasumując, jeśli wprowadzony zostanie podatek od gruntów według koncepcji Benticka i Millsa, to wykorzystanie działek musi być przesunięte z przyszłości w teraźniejszość (tj. od zastosowania  $B$  do wykorzystania  $A$ ). Podatek gruntowy promuje więc przyspieszanie zagospodarowania gruntów.

## PODATEK GRUNTOWY TYPU TIDEMANA–VICKREYA

Załóżmy, jak proponują T.N. Tideman (1982, s. 109–111) i W. Vickrey (1970, s. 25–35), że podatek gruntowy nie jest zależny od faktycznego sposobu wykorzystania gruntu. Ponadto podatki pobierane są od wartości gruntu w sytuacji jego „najwyższego i najlepszego wykorzystania”. Oznaczałoby to, że wszystkie działki byłyby obciążone podatkiem w wysokości  $t_L \cdot V_A$  w okresie pierwszym i że wszystkie grunty (w tym przeznaczone do działalności  $A$ ) byłyby obciążone podatkiem w wysokości  $t_L \cdot V_B$  w okresie drugim. W takiej sytuacji model przyjmuje postać:

$$(1 + r) \cdot V_A = (R_A - t_L \cdot V_A) + \frac{(R_A - t_L \cdot V_B)}{r},$$

$$V_B = \frac{(R_B - t_L \cdot V_B)}{r},$$

$$(1 + r) \cdot V_A = -t_L \cdot V_A + V_B.$$

Te trzy równania łącznie prowadzą do:

$$(1 + r) \cdot R_A = R_B,$$

czyli do takiego samego wyniku, jaki otrzymano w modelu „bez opodatkowania”. W tej sytuacji możemy stwierdzić, że podatek Tidemana–Vickreya jest neutralny. Biorąc pod uwagę charakter podatku, czyli fakt, że nie jest on zależny od sposobu wykorzystania gruntu, można stwierdzić, iż nie może on wpływać na decyzje inwestycyjne.

Zostanie to zilustrowane trzema przykładami, o następujących założeniach:

1. Roczny czynsz w nieskończonym okresie z inwestycji  $A$  rozpoczynającej się w momencie zerowym  $R_A = 10\ 000$  zł.
2. Roczny czynsz w nieskończonym okresie z inwestycji  $B$  rozpoczynającej się w momencie pierwszym  $R_B = 11\ 000$  zł.
3. Stopa dyskontowa  $r = 10\%$ .
4. Podatek od przychodów z wynajmu  $t = 10\%$ .
5. Podatek od wartości gruntu  $t = 1\%$ .

**Przykład 1. Wykorzystanie gruntów w stanie równowagi w przypadku braku opodatkowania**

$$V_B = \frac{(R_B - t_L \cdot V_B)}{r},$$

$$V_{A(0)} = \frac{R_A}{r} = \frac{10\,000}{0,1} = 100\,000,$$

$$V_{B(1)} = \frac{R_B}{r} = \frac{11\,000}{0,1} = 110\,000.$$

Właściciele działek nie wykazują żadnych preferencji odnośnie do realizacji inwestycji w bieżącym okresie (sposób *A*) a odsunięcia w czasie (odczekanie jednego okresu – sposób *B*). Wartość bieżąca obu możliwości wynosi 100 000 zł, przy założonej stopie dyskontowej na poziomie 10%.

**Przykład 2. Wykorzystanie gruntów w przypadku wprowadzenia podatku od przychodów z wynajmu (10%)**

$$V_{A(0)} = \frac{(R_A - t \cdot R_A)}{r} = \frac{10\,000 - 1000}{0,1} = 90\,000,$$

$$V_{B(1)} = \frac{(R_B - t \cdot R_B)}{r} = \frac{11\,000 - 1100}{0,1} = 99\,000,$$

$$V_{B(0)} = \frac{V_{B(1)}}{(1+r)} = \frac{99\,000}{1,1} = 90\,000.$$

Efektom wprowadzonego podatku od przychodów z wynajmu w obu wariantach jest zmniejszenie wartości bieżącej gruntu o 10%. Podatek ten nie ma wpływu na decyzje o sposobie wykorzystania gruntów, jest więc podatkiem neutralnym.

**Przykład 3. Wykorzystanie gruntów w przypadku wprowadzenia podatku od wartości gruntów (1%)**

$$V_{A(0)} = \frac{R_A}{(r+t)} = \frac{10\,000}{0,11} = 90\,909,$$

$$V_{B(1)} = \frac{R_B}{(r+t)} = \frac{11\,000}{0,11} = 100\,000,$$

$$V_{B(0)} = \frac{V_{B(1)}}{(1+r)} - t \cdot V_{B(0)} = \frac{100\,000}{1,1} - 0,01 \cdot 90\,909 = 90\,000 < 90\,909.$$

Uwzględniając podatek od wartości gruntów, zgodnie z modelem Benticka i Milesa, zmienia się stosunek wartości działek *A* i *B*. Wartość bieżąca działki *B* ulega obniżeniu w stosunku do działki *A*, co skutkuje zmianą preferencji właścicieli z późniejszego wykorzystania *B* na korzyść wcześniejszego wykorzystania *A*.

W warunkach opodatkowania wartości gruntów przyszłe strumienie wpływów znajdują odzwierciedlenie w wartości bieżącej gruntów w taki sposób, jakby były opodatkowane przed momentem otrzymania<sup>8</sup>. Można przyjąć, że w pewnym sensie nałożony zostaje podatek „od czekania”. Dlatego też, aby uznać opóźnienie za opłacalne, stopa zwrotu z późniejszej inwestycji w sytuacji jej opodatkowania musiałaby być odpowiednio wyższa. Stopa zwrotu z tytułu wyczekiwania musi bowiem rekompensować zarówno utracone korzyści z zaangażowania kapitału w daną działkę, jak i skutki podatków opłacanych za niewykorzystany w tym czasie grunt. Można więc wysnuć wniosek, że względna wartość dwóch sposobów wykorzystania działek nie uległaby zmianie, gdyby grunty przeznaczone do zagospodarowania  $B$  nie podlegały opodatkowaniu w okresie, w którym nie byłyby wykorzystane<sup>9</sup>. W tej sytuacji źródłem braku neutralności jest opodatkowanie gruntów, kiedy działka pozostaje niezagospodarowana. Jeżeli więc przyjmiemy, że obciążenie podatkiem od wartości gruntów powinno następować w momencie przekazania gruntu do wykorzystania, to skutki takiego podatku są takie, jak w przypadku podatku obciążającego przychody z wynajmu gruntu. Stąd wniosek, że opodatkowanie wartości gruntów postrzegane jako kara za bieżące ich niewykorzystanie, może prowadzić do społecznie nadmiernego poziomu bieżącego zagospodarowania. Komentarz do przykładu uzupełnijmy o argumenty Tidemana i Vickreya, którzy zwracają uwagę, że brak neutralności opodatkowania wartości gruntu wynika z praktyki opodatkowania wartości związanej z jego wykorzystaniem. Jeżeli więc dany grunt był zawsze wyceniany dla celów podatkowych na podstawie możliwie „najwyższego i najlepszego” sposobu wykorzystania, bez względu na jego rzeczywiste lub możliwe przeznaczenie, to opodatkowanie faktycznie byłoby neutralne. W naszym przykładzie obie działki, bez względu na ich rzeczywiste wykorzystanie, są opodatkowane tak, jakby przynosiły dochód w wysokości 10 000 zł w pierwszym okresie i 11 000 zł w kolejnych okresach. Reasumując, podkreślmy, że wszelkie rozważania dotyczące rzeczywistego wpływu opodatkowania wartości gruntów muszą zawierać szczegółową analizę stosowanych procedur wyceny.

## PŁASZCZYZNY ZAKŁÓCEŃ MECHANIZMU RYNKOWEGO PRZEZ PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI KOMERCYJNYCH – REAKCJE PRZEDSIĘBIORSTW

Mówiąc o podatkach zniekształcających, mamy na myśli te podatki, które nie są obojętne względem mechanizmu rynkowego i procesów alokacyjnych. Podatki te zakłócają mechanizm rynkowy i przyczyniają się do powstania strat w dobrobycie (Grądalski, 2006, s. 106). Gdy analizuje się podatki od nieruchomości, należy mieć na uwadze różne ich rodzaje i wynikające z nich konsekwencje, czyli:

<sup>8</sup> Odpowiada to sytuacji, w której zostałaby podniesiona stopa dyskontowa w wysokości równej stawce opodatkowania.

<sup>9</sup> Jeżeli działka  $B$  nie jest opodatkowana przed inwestycją, to  $V_{A(0)} = V_{B(0)}$ .

- podatek wyłącznie od wartości gruntu; podatek od całej nieruchomości, czyli łącznie z dokonanymi na gruncie ulepszeniami (budynki); mieszany podatek od wartości nieruchomości, w którym różnicuje się stawki podatku dla gruntów oraz budynków,
- opodatkowanie nieruchomości gospodarczych (komercyjnych, przemysłowych); opodatkowanie nieruchomości mieszkalnych.

W tym miejscu zostanie podjęta próba wskazania wpływu danin majątkowych na funkcjonowanie przedsiębiorstwa i jego gospodarkę finansową. Przy założeniu istnienia związku pomiędzy podatkiem od nieruchomości a poziomem i rodzajem inwestycji konieczne staje się jego uwzględnienie w następujących płaszczyznach<sup>10</sup>:

1. Sposobu opodatkowania poszczególnych rodzajów majątku nieruchomego. Każde różnicowanie konsekwencji podatkowych (podatek od ilości, podatek od wartości, nieopodatkowanie niektórych rodzajów majątku nieruchomego) wpływa na decyzje dotyczące wykorzystania poszczególnych czynników produkcji. Różne traktowanie aktywów pod względem podatkowym powoduje zniekształcenia w procesie wyboru przez przedsiębiorcę rodzaju aktywów. Równomierne nałożenie podatku na wszystkie formy kapitału oznaczałoby jego wpływ tylko na względne wykorzystanie kapitału w stosunku do innych czynników produkcji, takich jak praca.

2. Decyzji dotyczących wyboru struktury majątku nieruchomego. Ciężar podatków majątkowych, jak stwierdzono, dotyczy głównie niemobilnych czynników produkcji, np. ziemi. Inne konsekwencje występują w przypadku czynników produkcji charakteryzujących się elastyczną podażą. W długim okresie podaż budynków jest elastyczna, dlatego też inwestorzy, mając wybór w zakresie miejsca inwestycji, podejmują decyzje na podstawie stopy zwrotu z inwestycji po opodatkowaniu, uwzględniając wszystkie nałożone podatki.

3. Decyzji dotyczących wyboru między konsumpcją bieżącą i przyszłą. Podatek od majątku nieruchomego jest niewątpliwie przykładem obciążenia przyszłej konsumpcji, gdyż może, w zależności od jego wysokości, zniechęcać przedsiębiorców do akumulowania i rozwoju. Wpływ na ewentualne przesunięcie indywidualnych preferencji na korzyść konsumpcji bieżącej jest ponadto uzależniony od wysokości obciążeń bieżącej konsumpcji.

Nałożenie podatków od nieruchomości na przedsiębiorcę sprawia, że należy je rozpatrywać w kategorii podatków od czynników produkcji. W ten sposób, niejako pośrednio, możliwe jest oddziaływanie na gospodarkę przedsiębiorstw, tak aby ustalały one racjonalnie wielkość i strukturę wykorzystywanego majątku. Zastosowanie podatku od nieruchomości w roli instrumentów decyzyjnych jest jednak wysoce kontrowersyjne. Nałożenie podatku na wykorzystywany w działal-

<sup>10</sup> Opracowano m.in. na podstawie: Stiglitz (2004, s. 913–917).

ności gospodarczej majątek wywołuje wielorakie skutki, uzależnione m.in. od przyjętej w zakresie opodatkowania majątku formy konstrukcyjnej<sup>11</sup>.

Na tym tle rodzi się pytanie o zakres regulacyjnej funkcji tych podatków. A. Majchrzycka-Guzowska, rozpatrując możliwe formy konstrukcyjne podatków, pisze: „oddziaływanie regulacyjne podatku majątkowego na producentów jest uzależnione od tego, czy podatek ten może być wliczany w koszty, czy też jest elementem podziału zysku. W pierwszym przypadku jego oddziaływanie regulacyjne jest nikłe, gdyż podatek jest częścią składową ceny i może zostać przerzucony na nabywcę. Natomiast w drugim, gdy podatek obciąża zysk producenta, jego regulacyjne oddziaływanie jest znaczne i zależy od wysokości stawek podatku” (Majchrzycka-Guzowska, 1995, s. 89).

Zaprezentowany pogląd podzielam, ale tylko częściowo. W kontekście węższej perspektywy, czyli regulacyjnego oddziaływania podatku, podejmowane działania zmierzające do jego przerzucenia należy postrzegać jako jedną z podstawowych form zmniejszania ciężaru opodatkowania, a tym samym element świadomej strategii przedsiębiorstwa. Jednakże, jak słusznie zauważa W. Szczęsny, „mechanizm przerzucania podatków na różnych uczestników rynku jest dość złożony, a samo zjawisko generowane jest przez wiele czynników” (Szczęsny, 1999, s. 141). Ważne jest też, że dla przedsiębiorcy znaczenie ma cały kompleks podatków obciążających prowadzoną przez niego działalność. Oczywiście, każde przyjęte przez twórców systemu podatkowego rozwiązanie dotyczące formy konstrukcyjnej podatku majątkowego siłą rzeczy ma większe bądź mniejsze znaczenie fiskalne i pozafiskalne dla całego otoczenia podatkowego przedsiębiorstw.

Gdyby jednak przyjąć, że zastosowanie tego rodzaju instrumentu doprowadzi do racjonalnego wykorzystania środków trwałych przez przedsiębiorstwa, składając je do właściwego ich zagospodarowania lub zrezygnowania ze środków nadmiernych, niepotrzebnych z punktu widzenia efektywności działalności, wówczas jego skuteczność schodzi na dalszy plan. Dzieje się tak, ponieważ mamy do czynienia z jawnym eksponowaniem przez ustawodawcę celu represyjnego, a to nie jest korzystne dla przedsiębiorstw. Jest sprawą oczywistą, że ta forma przymusu ekonomicznego jest nadmierną ingerencją w wewnętrzne decyzje przedsiębiorców. Ingerencja ta może odbić się zdecydowanie niekorzystnie na sytuacji ekonomicznej większości przedsiębiorstw, zwłaszcza tych, którym nie uda się dokonać sugerowanych przez ustawodawcę zmian w strukturze aktywów. W tej sytuacji nie można wykluczyć przypadków realnego charakteru podatków majątkowych, odbijającego się wprost na wartości majątku nieruchomego.

W tym miejscu ważne jest podkreślenie antyefektywnościowego działania rozwiązania polegającego na opodatkowaniu majątku nieruchomego. Nałożenie na przedsiębiorców wysokich podatków może być przyczyną hamowania – ważnych w przedsiębiorstwach – procesów inwestycyjno-modernizacyjnych. W tym kon-

<sup>11</sup> W rozwiązaniach dotyczących opodatkowania majątku można wyróżnić dwie podstawowe formy konstrukcyjne: wliczenie obciążenia podatkowego w koszty prowadzonej działalności gospodarczej lub przyjęcie, że podatek majątkowy będzie stanowił element podziału zysku lub dochodu.

tekście należy zwrócić uwagę na różnice w skutkach, jakie wywołują podatki majątkowe w przedsiębiorstwach wyposażonych w majątek trwały o zróżnicowanej wartości. Nałożenie na przedsiębiorstwa, które wykorzystują majątek trwały o dużej wartości, podatku majątkowego powoduje, że musiałyby one odprowadzać znaczne kwoty podatku, a tym samym zmniejszać zysk pozostający do ich dyspozycji.

W konsekwencji podatki od majątku nieruchomego wyznaczają zakres i możliwości samofinansowania przedsiębiorstw. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, można przewidzieć szkodliwe działania podatków majątkowych. Stwarzają one bowiem potencjalne zagrożenie wywołania tendencji do nieuzasadnionego procesu likwidowania części środków trwałych, które okresowo – z różnych przyczyn – nie mogą być produkcyjnie zaangażowane. Jest to sprzeczne z polityką inwestycyjną, w ramach której preferowane są inwestycje modernizacyjne oraz rozwojowe.

Podatki od nieruchomości należą do podatków zniekształcających, jeżeli chodzi o decyzje dotyczące wyboru pomiędzy konsumpcją bieżącą a przyszłą. Obciążenie podatkowe konsumpcji przyszłej (opodatkowanie majątku, opodatkowanie inwestycji) przez przesunięcie indywidualnych czasowych preferencji na korzyść konsumpcji bieżącej może bowiem zniechęcać do akumulowania i rozwoju.

Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że podatek od nieruchomości gospodarczych to przykład podatku nakładanego na czynniki wytwórcze, prowadzącego do różnych zakłóceń. Skala tych zakłóceń zależy od tego, jak mobilne są czynniki wytwórcze. W długim okresie większość czynników produkcji jest mobilna, inwestorzy mogą przecież przemieszczać się między poszczególnymi regionami, kierując się m.in. wysokością możliwej do uzyskania stopy zwrotu. Oczywiście w przypadku niektórych środków trwałych (jak zakłady produkcyjne) wycofanie kapitału może być utrudnione. W tej sytuacji istotne jest, że przy wysokim opodatkowaniu zostaną ograniczone nowe inwestycje. Mimo niezaprzeczalnego faktu, że wybór miejsca prowadzenia działalności gospodarczej jest uwarunkowany wieloma czynnikami (np. chłonnością rynku zbytu, infrastrukturą, możliwością pozyskania wykwalifikowanych pracowników), inwestorzy zwracają jednak szczególną uwagę na wysokość stopy zwrotu inwestycji po opodatkowaniu. Tak więc decyzja inwestycyjna wymaga, by stopa zwrotu przed obciążeniem nieruchomości zabudowanych podatkami kształtowała się na odpowiednio wyższym poziomie. W rezultacie podatek od majątku nieruchomego nałożony na kapitał należy do podatków zniekształcających decyzje inwestycyjne przedsiębiorcy. Niekorzystne jest również i to, że opodatkowanie kapitału wpływa na podniesienie jego kosztu z punktu widzenia społeczności lokalnej, prowadząc tym samym do dyskryminowania tego czynnika produkcji.

Rozkład obciążeń podatkiem od majątku nieruchomego jest różny w zależności od rodzaju opodatkowanego czynnika produkcji. Przede wszystkim wskaźmy na mobilność czynników produkcji oraz elastyczność popytu i podaży tego czynnika. Ogólnie rzecz ujmując, mobilność czynników produkcji przekłada się na

elastyczność podaży, a to oznacza, że czynniki mobilne nie będą ponosić ciężaru opodatkowania. Podatki od czynników produkcji o doskonale elastycznej podaży są więc w całości przerzucane. Inne są konsekwencje w przypadku, gdy elastyczność podaży czynnika produkcji wynosi zero. Ze względu na nieelastyczność podaży ziemi ciężar podatku majątkowego poniosą w całości właściciele ziemi. Oznacza to, że podatek znajdzie pełne odzwierciedlenie w spadku wartości ziemi. Określamy to jako skapitalizowanie podatku w cenie nieruchomości<sup>12</sup>.

Warto także zauważyć, że w odpowiedzi na nałożony podatek od nieruchomości przedsiębiorcy na ogół podejmują czynności zmierzające do jego obniżenia. Jednym ze sposobów może być arbitraż pomiędzy różnymi rodzajami majątku, które są traktowane w zróżnicowany sposób pod względem podatkowym. Na przykład obecnie w Polsce unikanie podatków może polegać na wyborze alternatywnej formy podatku: od nieruchomości, rolnego lub leśnego. Preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych i leśnych w stosunku do pozostałych rodzajów nieruchomości może np. powodować ucieczkę podatników od płacenia podatku od nieruchomości na rzecz podatku rolnego. Przedsiębiorca stoi więc przed wyborem struktury majątku, a więc określa skalę swojej aktywności gospodarczej. Przez swój wybór, który konkretyzuje się w najkorzystniejszym dla siebie opodatkowaniu, przedsiębiorstwo tworzy jednak podstawę do kreowania kryteriów, które są obce mechanizmowi rynkowemu. Kryteria te wymuszają na przedsiębiorstwach reorientację działań z zachowań efektywnych ekonomicznie na zachowania skierowane na zmniejszenie podatków od majątku nieruchomego, a takie działania prowadzą w skali makroekonomicznej do dodatkowych strat w dobrobycie.

## LEGITYMIZACJA OPODATKOWANIA ZASOBU NIERUCHOMEGO

Prowadząc rozważania na temat podatków od nieruchomości, nie można pomijać problematyki legitymizacji ich poboru, ponieważ dotyczy to relacji pomiędzy sprawiedliwym a ekonomicznie efektywnym systemem podatkowym. Właściwa legitymizacja poboru tych podatków jest więc niezwykle ważna dla odpowiednich relacji pomiędzy państwem a podatnikiem.

W teorii opodatkowania formułowana jest jednak zasada, aby nie nakładać podatków na majątek zgromadzony w przeszłości. Mocno kontestowane są zwykle próby ustanawiania podatków „na majątku”, ze względu na niekorzystne skutki. Można nawet twierdzić, że koncepcja opodatkowania majątku podważa cel gromadzenia dochodów przez przedsiębiorców. W skali makro stwarza niebezpieczeństwo wejścia gospodarki na ścieżkę reprodukcji zawężonej. W skrajnych przypadkach podatnicy niebędący w stanie uregulować ciążących na nich

<sup>12</sup> Pojęcie kapitalizacji jest tu w pełni uzasadnione, gdyż cena nieruchomości odzwierciedla wysokość nie tylko obecnego podatku, lecz także wszystkich podatków, które zostaną nałożone na nieruchomość w przyszłości.

zobowiązań podatkowych będą zmuszeni do wycofania się z działalności gospodarczej i wyprzedzący wykorzystywanego w niej majątku.

Trzeba więc przyznać, że – w świetle podjętych w artykule rozważań i rekomendacji, iż państwo nie powinno opodatkowywać zasobu, czyli tego, co wypracowano i przekazano w spadku kolejnym pokoleniom – przedstawienie reguł legitymizowania podatków od nieruchomości nie będzie zadaniem łatwym; tym bardziej że w naukowych dyskusjach z jednej strony podaje się w wątpliwość odwoływanie się do modeli mających za podstawę idealizujące założenia, z drugiej zaś powołuje się na dwa fundamentalne, ale różniące się między sobą podejścia: regułę ekwiwalentności (nazywaną także regułą korzyści) oraz regułę możliwości płatniczych (określaną również jako teoria równej ofiary). Niemniej jednak przyjęcie i uzasadnienie niektórych teorii pozwoli zmniejszyć opór podatnika przeciw obciążeniom zgromadzonego w przeszłości majątku.

Właściwa legitymizacja poboru podatków majątkowych w danych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych wymaga więc nie tylko uwzględnienia tych uniwersalnych reguł, ale także rozważenia następujących kwestii.

Po pierwsze, przejmowanie w drodze przymusu podatkowego części zasobów pieniężnych lub majątkowych uzasadniane jest najczęściej możliwością realizacji funkcji alokacyjnej oraz redystrybucyjnej finansów publicznych. Z formalnologicznego punktu widzenia należałoby przyjąć, że warunkiem ich realizacji są dochody pierwotne wytworzone przez czynniki wytwórcze. Przedmiot i zakres (rozmiar) redystrybucji jest, w zależności od teorii ekonomicznych, zróżnicowany. Z teorii finansów wynika, że powinny one umożliwić państwu wypełnianie jego funkcji publiczno-społecznych, minimalizując przy tym ewentualne zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki. Zadania publiczne nierozzerwalnie są związane z istnieniem instytucji państwa. Oznacza to, że aktywność państwa nie może być ograniczana tylko do sfery regulacyjnej, rozumianej jako promowanie ważnych dla obywateli reguł: bezpieczeństwa, konkurencyjności oraz przejrzystości. Dostarczanie dóbr publicznych uzasadnia więc i realną sferę jego funkcjonowania. W związku z tym istotne jest osiągnięcie pożądanego i akceptowanego przez obywateli poziomu redystrybucji. Chodzi tutaj zarówno o istniejące już dobra naturalne, które bezsprzecznie należy chronić i utrzymywać w stanie umożliwiającym ich wykorzystanie w przyszłości przez kolejne pokolenia (powietrze, środowisko, krajobraz, woda), jak i dobra, które powstały w wyniku działalności człowieka (korzystanie w ramach usług publicznych z dróg, ulic, mostów, oczyszczalni ścieków). Można jednak przyjąć, że możliwości dorabiania się społeczeństwa (a więc i możliwości płatnicze) w dużym stopniu zależą od ustalonych reguł funkcjonowania poszczególnych podsystemów systemu społecznego. Z uwagi na fakt, iż uprawnienia państwa i samorządu terytorialnego wkraczają w sferę praw majątkowych obywateli, naturalny konflikt interesów między tymi stronami może zostać ograniczony dzięki satysfakcjonującej podatników jakości porządku prawno-ekonomicznego tworzonego przez państwo.

Po drugie, odwołując się do teorii A. Smitha, należy przyjąć, że ustalenie ciężaru podatkowego wymaga, aby każda jednostka została obciążona w wysoko-



ści uzależnionej od stopnia skorzystania przez nią z usług państwa, dzięki którym możliwe staje się jej bogacenie<sup>13</sup>. Można za F. Grądalskim sformułować myśl, iż przywołana zasada stanowi więc bezpośrednią inspirację dla jednej z reguł legitymizowania podatków – możliwości płatniczych (Grądalski, 2006, s. 56). Abstrahując jednak od tego, czy w przypadku reguły możliwości płatniczych państwo rzeczywiście legitymizuje nie tyle sam pobór podatków, ile skalę partycypacji podatników w arbitralnie ustalonych podatkach, należy zaakceptować konieczność partycypowania każdego obywatela w kosztach wytworzenia lub utrzymania dostarczanych dóbr publicznych. Dokonuje się to właśnie w wyniku ponoszenia obciążeń podatkowych na rzecz państwa i samorządu terytorialnego. Zauważalny staje się jednak problem nierównomiernego rozłożenia obciążenia podatkowego na wszystkich członków społeczności lokalnej oraz możliwości korzystania z dóbr publicznych nawet przez osoby niewywiązujące się ze swoich zobowiązań podatkowych. Mechanizm dostarczania dóbr publicznych nie jest bowiem bezpośrednio powiązany z kalkulacją ich ceny i wnoszeniem zapłaty.

Po trzecie, w kontekście lokalnych dóbr publicznych, czyli takich z których korzystają przede wszystkim członkowie społeczności lokalnej, konieczne będzie uwzględnienie, jako źródła ich finansowania, podatków lokalnych uiszczanych przez rezydentów oraz w części podatków eksportowanych do innych okręgów w stopniu, w jakim są eksportowane takie świadczenia. W literaturze prezentowany jest najczęściej pogląd, że podatkiem mającym dużo pożądanych cech, którym powinny odpowiadać podatki lokalne, jest m.in. podatek od nieruchomości. Niestety opodatkowanie nieruchomości komercyjnych prowadzi do zniekształceń w systemie rynkowym. Oznacza to, że nałożenie podatku majątkowego na zasoby wykorzystywane w działalności gospodarczej prowadzi do nałożenia na sferę produkcji zniekształcających podatków. W tej sytuacji, z punktu widzenia społecznej akceptacji dla poboru podatków majątkowych, niezbędne byłoby rozszerzenie bazy podatkowej. Podatki oparte na szerszej bazie podatkowej to realna szansa na wzrost efektywności podatkowej oraz honorowanie, poprzez wprowadzenie powszechności opodatkowania, społecznych norm dotyczących sprawiedliwości. W tym przypadku większą bazę powinny stanowić wszystkie nieruchomości opisane oraz zarejestrowane w katastrze. Wskazane rozwiązanie może sprawić, że nieruchomości gospodarcze nie będą obciążone podatkiem od nieruchomości w stopniu zdecydowanie wyższym niż nieruchomości mieszkaniowe. Propozycja rozszerzenia bazy podatkowej nie musi kolidować z innymi celami polityki podatkowej. Podatkom majątkowym nie powinno się bowiem przypisywać zbyt dużej roli pozafiskalnej, dlatego też w praktyce tylko niektóre nieruchomości mogą korzystać z przywilejów podatkowych.

Po czwarte, wysokość opodatkowania nieruchomości komercyjnych i mieszkaniowych powinna wynikać głównie z poziomu kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych. Jeżeli więc koszty świadczeń publicznych różnią się

<sup>13</sup> Według A. Smitha „poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymywania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje”. (Smith, 2007, s. 500).

w zależności od typu czy lokalizacji nieruchomości, powinny być stosowane zróżnicowane stawki opodatkowania. Argument współuczestniczenia w kosztach budowy infrastruktury powinien być przekonujący dla większości podatników. Polepszone zostały warunki bytowe, więc mieszkańcy danej jednostki samorządowej powinni uczestniczyć w kosztach inwestycji. W ten sposób wyraźnie widać, że traktowanie podatku od nieruchomości jako kosztu dóbr i usług publicznych, dzięki którym możliwe było osiągnięcie przez podatnika korzyści, zbliża nas do idei ekwiwalentu. Nawiązując do walorów podatku ekwiwalentnego, przytoczmy pogląd J.M. Buchanana, który twierdzi: „Zadziwiająco jest, jak mało zrozumienia, nawet dziś, napotyka idea, że podatki powinny być w ostatecznym rozrachunku traktowane jako koszt dóbr i usług publicznych, przysparzających korzyści podatnikowi” (Buchanan, 1997, s. 123–124).

## PODSUMOWANIE

Przedstawione w artykule wybrane problemy teorii opisujących skutki obciążenia podatkami od nieruchomości nie pozostawiają wątpliwości – wiele wniosków z tych teorii jest sprzecznych ze sobą. Co więcej, badania empiryczne przeprowadzone w celu weryfikacji tych teorii nie dostarczają wiarygodnych dowodów ich słuszności. W analizowanych modelach nakładania podatków majątkowych szczególne miejsce zajmuje podatek od gruntów. Znaczenie podatku od wartości gruntów dostrzeżono już dawno, toteż właśnie ta konstrukcja podatkowa stanowi punkt wyjścia badań nad opodatkowaniem majątku z ekonomicznego punktu widzenia. Nie oznacza to wcale, że modelowanie podatków od majątku nieruchomego w ramach perspektywy tradycyjnej, nowej czy też perspektywy korzyści powinno być obojętne dla praktyki podatkowej. Szczególnie cenne okazuje się zwłaszcza podejście uznające, że badanie zagadnień związanych z opodatkowaniem majątku nieruchomego jest ściśle powiązane z badaniami w dziedzinie świadczeń publicznych. Każda analiza równowagi ogólnej w sferze opodatkowania majątku musi się bowiem odnosić do dóbr publicznych dostarczanych z wykorzystaniem systemu opodatkowania majątku nieruchomego.

Podstawą funkcjonowania każdego państwa są dochody uzyskiwane z podatków. Władza publiczna, konstruując system podatkowy, stoi w obliczu konieczności rozwiązania wielu problemów. Wybór systemu podatkowego, a następnie jego praktyczna implementacja wyznaczają przecież skalę fiskalizmu państwa. Dla funkcjonowania całej gospodarki istotne znaczenie ma struktura systemu podatkowego, rozumiana jako rozłożenie we właściwych proporcjach podatków pomiędzy procesy tworzenia, konsumowania oraz akumulowania dochodów.

Stąd konieczność uwzględnienia w systemie opodatkowania nieruchomości z jednej strony takich danin, które zapewniają wydajne źródło finansowania lokalnych potrzeb publicznych, a z drugiej takich, które nie zakłócają rozwoju sfery realnej. Należy jednak zwrócić uwagę, że przekroczenie przez ustawodawcę pewnej granicy może się przyczynić w skrajnych wariantach do wyzbywania się

majątku, a co za tym idzie – do dekapitalizacji majątku narodowego. Ujęcie to sugeruje, że realizacja polityki podatkowej wymaga nie tylko troski o fiskalną skuteczność systemu podatkowego, ale także uwzględnienia potencjalnych mikro- i makroekonomicznych skutków.

Stosowanie podatków od majątku nieruchomego, zwłaszcza w stosunku do przedsiębiorstw – jak dowiedziono w artykule – prowadzi do powstawania różnych zniekształceń. W ten sposób podatki zmniejszają efektywność wykorzystania czynników produkcyjnych.

Projektowanie systemu podatkowego jest zadaniem skomplikowanym, przede wszystkim z punktu widzenia efektywności i sprawiedliwości opodatkowania. Można jednak sądzić, że podatki od nieruchomości – mimo zasygnalizowanych w artykule wad – mogą być rozważane w kontekście racjonalizacji systemu podatkowego. Niezbędne są jednak właściwa legitymizacja ich poboru, a także odpowiednia kombinacja podstawy opodatkowania i taryfy, które mają łączny wpływ na jakość podatku i tym samym na jakość systemu podatkowego.

Dlatego też w artykule położono nacisk na reguły i zagadnienie legitymizowania podatków od nieruchomości. Ponadto należy dążyć do wyboru rozwiązania z optymalną kombinacją podstaw i taryf, tak aby mechanizm rynkowy był w jak najmniejszym stopniu zniekształcony, oraz zapewniającego efektywność ekonomiczną i sprawiedliwość. Takim podatkiem na szczeblu lokalnym może być podatek od nieruchomości, pod warunkiem uwzględnienia nie tylko wymogów stawianych przez teorię opodatkowania nieruchomości (trudne do uzasadnienia różnicowanie wysokości obciążeń na korzyść nieruchomości mieszkalnych), ale także zagadnień wdrożeniowych związanych z samym podatkiem *ad valorem* (identyfikacja podlegających opodatkowaniu nieruchomości, wybór odpowiedniej podstawy opodatkowania, wypracowanie odpowiedniego dla celów podatkowych systemu wyceny, ustalenie stawek podatku od nieruchomości<sup>14</sup>).

## BIBLIOGRAFIA

- Aaron H.J. (1975), *Who Pays the Property Tax? A New View*, The Brookings Institution, Washington.
- Bentick B.L. (1979), *The imperact of taxation and valuation practices on the timing and efficiency of land use*, „Journal of Political Economy”, Vol. 87.
- Brueckner J.K. (1986), *A modern analysis of the effects of site value taxation*, „National Tax Journal”, Vol. 39.
- Buchanan J.M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Cameron D.L. (2000), *Property taxes*, w: *The Economics of Public and Tax Law*, B. Bouckaert, G. de Geest (red.), Edward Elgar, Cheltenham.
- Dziemianowicz R.I. (2007), *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.

<sup>14</sup> Temat został szerzej omówiony m.in. w: Felis (2014).

- Felis P. (2014), *Theoretical and practical aspects of the real estate taxation system reform in Poland – An outline of the concepts of the target solution*, "Journal of Management and Financial Sciences", Vol. VII, Issue 15.
- Felis P. (2015a), *Główne koncepcje podatku od nieruchomości*, w: *Finanse w polityce makroekonomicznej państwa*, S. Owsiak (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Felis P. (2015b) *Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3.
- Głuszak M., Marona B. (2015) *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Poltext, Warszawa.
- Grądalski F. (2002), *Uwagi o aktualności klasycznych teorii legitymizacji opodatkowania*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5–6.
- Grądalski F. (2006), *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa.
- Hamilton B.W. (1975), *Zoning and property taxation in a system of local governments*, „Urban Studies”, Vol. 12.
- Majchrzycka-Guzowska A. (1995), *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Mieszkowski P. (1972), *The property tax: An excise or profits tax*, „Journal of Public Economics”, Vol.1, No. 1.
- Mills D.E. (1981), *The non-neutrality of land value taxation*, „National Tax Journal”, Vol. 34.
- Netzer D. (1966), *Economics of the Property Tax*, The Brookings Institution, Washington.
- Oates W.E., Schwab R.M. (1992), *The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, Working Paper No.47.
- Smith A. (2007), *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szczęśny W. (1999), *Wydajność fiskalna przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa.
- Tideman N.T. (1982), *A tax on land value is neutral*, „National Tax Journal”, Vol. 35.
- Vickrey W. (1970), *Defining land value for tax purposes*, w: *The Assessment of Land Value*, D.M. Holland (red.), Madison University of Wisconsin Press.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza ekonomicznych skutków podatków od majątku nieruchomości. Przedmiotem badania jest dorobek głównych nurtów teoretycznych opodatkowania nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia neutralności. Analizy teoretyczne wzbogacono o model dynamiczny, oddający istotne efekty ekonomiczne podatku od nieruchomości. W artykule zwrócono uwagę na płaszczyzny zakłóceń mechanizmu rynkowego przez podatki od nieruchomości komercyjnych. W efekcie sformułowano rekomendacje niezbędne

z punktu widzenia legitymizacji poboru podatków od nieruchomości. Wykorzystano metodę analizy literatury i badań obcych, porównawczą oraz dedukcyjną. Z badań wynika, że przedstawione teorie – mimo istotnych różnic – mają dużą wartość. Zaprezentowane ekonomiczne efekty opodatkowania mogą w rzeczywistości wystąpić, ale nie jednocześnie. Podatki od majątku nieruchomego, jak większość podatków funkcjonujących we współczesnych systemach podatkowych, są podatkami zniekształcającymi. Skala i zakres efektów zewnętrznych i dodatkowych strat w dobrobycie mogą być różne. Z autorskiej propozycji dotyczącej uzasadnienia dla poboru podatków od nieruchomości wynikają następujące wnioski:

- wskazane w doktrynie podatkowej dwie reguły, według których państwo może legitymizować pobór podatków (idea ekwiwalentu; możliwości płatnicze), można zastosować także do uzasadnienia poboru podatków od nieruchomości,
- wysokość opodatkowania nieruchomości powinna wynikać z poziomu kosztów związanych ze świadczeniem lokalnych usług publicznych,
- rozwiązanie uwzględniające wartościowe określenie podstawy opodatkowania nieruchomości jest zgodne z postulatem sprawiedliwości opodatkowania, pozwala bowiem na różnicowanie wysokości ciężarów podatkowych w zależności od posiadanego przez podatnika majątku nieruchomego,
- wytwarzanie i dostarczanie dóbr publicznych na poziomie lokalnym wymaga odpowiednich źródeł ich finansowania. Podatkiem mającym dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne, jest podatek od nieruchomości,
- o ile uprawnione jest stwierdzenie, że podatek od nieruchomości mieszkalnych jest dobrym rozwiązaniem dla samorządu lokalnego, o tyle można mieć wątpliwości, czy podobnie można postrzegać podatek od nieruchomości komercyjnych.

**Słowa kluczowe:** podatek od nieruchomości, podatek lokalny, efekty ekonomiczne podatku, legitymizacja podatków majątkowych, płaszczyzny zakłóceń mechanizmu rynkowego przez podatki majątkowe.

## ECONOMIC CONSEQUENCES OF REAL ESTATE TAX BURDENS IN LIGHT OF SELECTED THEORIES

### ABSTRACT

The article aims to analyze economic consequences of real estate taxes. It focuses on the main theories of property taxation, especially concerning the problem of neutrality. Theoretical analyses are complemented with a dynamic model, which shows important economic effects of a real estate tax. The paper also points at the types of disruption of market mechanisms caused by commercial property

taxes. Measures for legitimizing real estate tax collection are then proposed. The methodology consists in literature review, employing comparative and deductive approach.

The study shows that although presented theories differ significantly, they have a great value. The presented economic consequences of taxation can appear in reality, however not simultaneously. Real estate taxes, like most of taxes that function in modern tax systems, are deforming taxes. The scope and extent of excessive burden of taxation can vary. The presented proposal concerning legitimization of real estate tax collection brings the following conclusions:

- real estate taxation can be justified using two rules of legitimizing tax collection that are stated in the tax doctrine (equivalence concept; ability to pay),
- real estate tax level should reflect the costs of local public services,
- the solution which uses value-based taxation is in accordance with a fairness postulate, as it makes it possible to differentiate tax burdens depending on the wealth of a taxpayer,
- the provision of public goods at the local community level, requires adequate sources of finance. Real estate tax has many qualities that are desirable of local taxes ,
- although considering real estate tax as a good solution for local authorities seems justified, it is arguable whether the same applies to commercial property tax.

**Keywords:** real estate tax, local tax, economic consequences of taxation, legitimization of property tax collection, types of disruption of market mechanisms by property taxes.

**JEL Classification:** H21, H71, K34