

Adam Adamczyk

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: adam.adamczyk@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0491-5502

Dawid Dawidowicz

Zachodniopomorski Uniwersytet

Technologiczny w Szczecinie

e-mail: dawid.dawidowicz@zut.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8218-8662

DOI: 10.15290/oes.2025.01.119.02

DETERMINANTY WPŁYWÓW Z TYTUŁU PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI¹

Streszczenie

Cel | Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie czynniki przyczyniają się do spadku znaczenia fiskalnego podatku od nieruchomości.

Metoda badań | Przeprowadzono przegląd literatury w celu analizy wyników badań w zakresie systemu podatkowego, strategii podatkowych oraz konstrukcji podatku od nieruchomości. W badaniu wykorzystano model danych panelowych z efektami stałymi oraz test nieparametryczny dla prób niezależnych Manna-Whitneya.

Wnioski | Z przeprowadzonego badania wynika, że czynniki wewnętrzne związane z konstrukcją podatku oraz czynniki zewnętrzne stanowiące środowisko funkcjonowania opodatkowania mogą wpływać na wysokość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Jednak jedynie czynniki zewnętrzne odpowiadają za spadek znaczenia fiskalnego opodatkowania nieruchomości.

Oryginalność / wartość / implikacje / rekomendacje | W literaturze brakuje badań ilościowych dotyczących podatku od nieruchomości, a w szczególności uwarunkowań

¹ Artykuł wpłynął 16.10.2024, zaakceptowano 3.02.2025.

Publikacja została częściowo sfinansowana ze środków Wydziału Ekonomicznego, Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie: Centrum Badania Odporności i Konkurencyjności.

wpływających na wysokość dochodów podatkowych z tej daniny. Artykuł wypełnia zatem istniejącą lukę badawczą. Przeprowadzone analizy prowadzą do konkluzji, że zmiany podstawy opodatkowania mogą wpłynąć na wysokość dochodów z tego podatku, jednak nie zatrzymają spadku jego znaczenia fiskalnego. Wzrost dochodów z podatku od nieruchomości wymaga gruntownego przebudowania jego konstrukcji.

Słowa kluczowe: podatki, dochody, podatek od nieruchomości

DETERMINANTS OF REVENUE FROM PROPERTY TAX

Summary

Purpose | The aim of the article is to answer the question of which factors contribute to the decline in the fiscal significance of the real estate tax.

Research method | A literature review was conducted to analyze the research results on the tax system, tax strategies and real estate tax design. The study used a panel data model with fixed effects and a nonparametric Mann-Whitney test for independent samples.

Results | The study shows that internal factors related to the tax structure as well as external factors constituting the taxation environment may affect the amount of revenue from real estate tax. However, only external factors are responsible for the decrease in the fiscal significance of real estate taxation.

Originality / value / implications / recommendations | The literature lacks quantitative research on the real estate tax, in particular, on the factors affecting the amount of tax revenue from this levy. The article therefore fills the existing research gap. The analyses conducted lead to the conclusion that changes in the tax base may affect the amount of revenue from this tax, but they will not stop the decline in its fiscal significance. The increase in revenue from real estate tax requires a thorough reconstruction of its structure

Keywords: taxes, income, real estate tax

JEL classification: C33, H21, E62

1. Wstęp

Podatek od nieruchomości jest istotnym elementem systemów podatkowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się dwie jego fundamentalne zalety – dużą stabilność dochodów (niską wrażliwość na koniunkturę gospodarczą) i neutralność dla dynamiki wzrostu gospodarczego.

W ostatnich latach obserwuje się jednak, przynajmniej w niektórych krajach, stopniowy spadek znaczenia tego podatku – zarówno pod względem jego udziału w strukturze dochodów podatkowych, jak i relacji wpływów z tego podatku do PKB. Biorąc pod uwagę pozytywne cechy podatku od nieruchomości, należy stwierdzić, że istnieje potrzeba podjęcia kroków zapobiegających spadkowi dochodów z tego tytułu. Nie będzie to jednak możliwe bez zrozumienia przyczyn zjawiska.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie czynniki wpływają na spadek znaczenia fiskalnego podatku od nieruchomości.

Dla potrzeb opracowania czynniki mogące wpływać na spadek znaczenia podatku od nieruchomości podzielono na: wewnętrzne – wynikające z konstrukcji podatku – oraz zewnętrzne – związane z otoczeniem, w jakim podatek funkcjonuje. Badaniem objęto państwa UE oraz Islandię i Norwegię, a jako okres badawczy przyjęto lata 2013–2022. W przypadku analizy wpływu rodzaju władztwa podatkowego na wysokość dochodów podatkowych próbę badawczą ograniczono do 20 państw UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), co wynikało z braku informacji dotyczących typu władztwa podatkowego. Wykorzystane w badaniu dane pochodziły z Eurostatu, OECD oraz podatkowej bazy danych prowadzonej przez Komisję Europejską [www 2].

W pierwszej kolejności przeanalizowano wpływ czynników wewnętrznych, takich jak rodzaj podstawy opodatkowania oraz typ władztwa podatkowego, na poziom dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. W związku z tym postawiono dwie hipotezy badawcze. Zgodnie z pierwszą z nich podatki oparte na wartości charakteryzują się większą dynamiką dochodów niż podatki oparte na powierzchni. Zgodnie z drugą hipotezą centralne władztwo podatkowe w zakresie podatków od nieruchomości sprzyja ograniczeniu erozji dochodów

z podatku od nieruchomości. Ponieważ zmienne binarne opisujące rodzaj podstawy opodatkowania oraz typ władztwa fiskalnego dla poszczególnych państw pozostają niezmiennie w czasie, nie można ich włączyć do modeli danych panelowych opisujących poziom dochodów z podatku od nieruchomości. Dlatego hipoteza o istnieniu takiej zależności została poddana weryfikacji z wykorzystaniem nieparametrycznego testu dla prób niezależnych Manna-Whitneya. W szczególności przeanalizowano związek czynników wewnętrznych z wysokością dochodów podatkowych oraz dynamiką zmian tych dochodów.

Drugi etap badania miał na celu ocenę wpływu czynników zewnętrznych na wysokość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Wykorzystano w nim model danych panelowych z efektami stałymi. Rodzaj modelu został wybrany na podstawie testu Hausmana. Do estymacji modelu wykorzystano zbilansowany panel danych obejmujący 27 państw Unii Europejskiej oraz Islandię i Norwegię.

2. Znaczenie podatku od nieruchomości

Podatki od nieruchomości odgrywają istotną rolę w budżetach samorządowych. Oprócz tego, że zapewnia dochody podatkowe, opodatkowanie nieruchomości jest ważnym mechanizmem polityki mającej na celu zmniejszenie zmienności cen nieruchomości, co przyczynia się do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej [Ionascu, 2020, s. 377]. Na poziomie europejskim podkreśla się niespójność systemów opodatkowania nieruchomości [Enăchescu, 2022, s. 621]. Rada Europy zachęca państwa członkowskie do przeglądu swoich systemów podatkowych i przesuwania intensywności opodatkowania z podatków od pracy (podatków dochodowych) na podatki od konsumpcji i majątku [Blažic i in., 2016, s. 35], uzasadniając tę rekomendację tym, że podatki od nieruchomości są najmniej szkodliwe dla wzrostu PKB [Bakarić, 2014, s. 385]. Takie zalecenia znajdują uzasadnienie w wynikach badań. Wydaje się, że podatki od nieruchomości, a w szczególności podatki cykliczne, najbardziej sprzyjają wzrostowi gospodarczemu [Arnold i in., 2011, s. 76; Arnold, 2008, s. 2]. Podatek od nieruchomości jest pod tym względem bardziej korzystny niż podatki konsumpcyjne oraz podatki dochodowe od osób fizycznych [Garnier i in., 2014, s. 7]. Warto jednak zaznaczyć, że nie wszystkie podatki od nieruchomości mają jednakowy pozytywny wpływ na

dochody jednostek samorządu terytorialnego. Podatki od nieruchomości można podzielić na cykliczne i płacone jednorazowo, np. podczas umowy sprzedaży nieruchomości [Kukić, Švaljek, 2012, s. 51]. W związku z tym, że należności uiszczane jednorazowo mają marginalne znaczenie fiskalne i w wielu systemach podatkowych w ogóle nie występują, przedmiotem zainteresowania w dalszej części opracowania będą podatki cykliczne.

Oprócz pełnienia funkcji dochodowej oraz stabilizacyjnej podatki od nieruchomości regulują rynek nieruchomości poprzez oddziaływanie na decyzje inwestycyjne. W efekcie przekłada się to na dostępność nieruchomości mieszkalnych oraz ceny gruntów inwestycyjnych [Chiocchio, 2024, s. 3]. W ten sposób podatki od nieruchomości pośrednio przyczyniają się do lepszego zagospodarowania przestrzeni miejskich.

Mimo że podatki od nieruchomości należą do najstarszych form opodatkowania i są głęboko zakorzenione w krajowych tradycjach podatkowych [Kukić, Švaljek, 2012, s. 53], w ich kształtowaniu odnotować można niepokojący trend. Dane Komisji Europejskiej w zakresie dochodów podatkowych w krajach UE wskazują na spadkowy trend relacji dochodów podatków od nieruchomości do PKB oraz podobną tendencję wskaźnika udziału podatków od nieruchomości do całkowitych dochodów podatkowych [Bakarić, 2014, s. 388]. Z danych Komisji Europejskiej dotyczących dochodów podatkowych wynika, że od 2014 roku w 27 krajach Unii Europejskiej średni udział podatków od nieruchomości w produkcie krajowym brutto spadał [www 1].

Stwarza to impuls do przyjrzenia się dokładniej konstrukcji podatku od nieruchomości i do oceny jego efektywności dochodowej.

3. Czynniki wpływające na wysokość dochodów z podatku od nieruchomości

Z przeprowadzonej analizy cech i podziału podatków od nieruchomości wyłania się jasny wniosek, że konstrukcja podatku od nieruchomości może mieć wpływ na wysokość dochodów podatkowych. Okazuje się także, że w niektórych krajach podatki cykliczne są niskie lub prawie nie występują [Blažić i in.,

2016, s. 35]. Rodzi to potrzebę przebadania, czy niewielka wysokość należności (a w związku z tym dochodów samorządów z tego tytułu) ma związek z konstrukcją podatku od nieruchomości, tj. z jego podstawą opodatkowania.

Autorzy tacy jak Prammer, Bernardelli i Felis wskazują, że w przypadku cyklicznych podatków od nieruchomości efektywność fiskalna uzależniona jest od konstrukcji podstawy opodatkowania (podstawa oparta na powierzchni lub wartości nieruchomości), i dowodząc, że ten drugi rodzaj podstawy sprzyja uzyskiwaniu większych dochodów [Prammer, 2020, s. 486]. Można zatem oczekiwać, że rodzaj podstawy opodatkowania nie tylko będzie wpływał na wysokość dochodów podatkowych, ale może także warunkować ich dynamikę.

Wadą podatków od nieruchomości bazujących na wartości jest konieczność tworzenia rejestrów oraz dokonywania wycen nieruchomości, co jest kosztowne. Natomiast zaletą w przypadku podatku od powierzchni jest to, że dochody osiągane z tego typu daniny są mało wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej [Bernardelli, Felis, 2023, s. 72]. W modelu wykorzystano współczynnik Giniego, jako miarę nierówności rozkładu dochodów, który pozwolił sprawdzić, czy bardziej równomierny rozkład dochodu, a zatem i majątku, pozytywnie wpływa na wysokość dochodów z podatku od nieruchomości.

Innym czynnikiem, który może mieć wpływ na wysokość dochodów z podatku od nieruchomości, jest rodzaj władztwa podatkowego [Blažic i in., 2016, s. 37; Bahl, Martinez-Vasquez, 2007, s. 8]. Władze centralne, które ustalają jedną wspólną stawkę podatku od nieruchomości dla samorządów, ograniczają konkurencję podatkową w zakresie podatku od nieruchomości na szczeblu lokalnym i przyczyniają się do zwiększenia dochodów budżetów samorządowych.

W tabeli 1 zamieszczono dane dotyczące czynników, które mogą wpływać na wysokość dochodów z podatku od nieruchomości, w systemach podatku od nieruchomości w wybranych krajach UE oraz w Norwegii i Islandii. Założono, że centralne władztwo podatkowe oznacza wyłączne prawo do ustalania bazy podatkowej, stawki podatkowej oraz do zwolnień podatkowych przez władze centralne. Pozostałe władztwo podatkowe oznacza wpływ władz lokalnych – przynajmniej w jakimś stopniu – na bazę, stawkę lub zwolnienia w tym podatku.

TABELA 1

Cechy systemów podatkowych w wybranych krajach, w tym w UE

Kraj	Podatek od nieruchomości od		Władztwo podatkowe	
	wartości	powierzchni	centralne	pozostałe
Austria	tak	nie	tak	nie
Belgia	tak	nie	nie	tak
Bułgaria	tak	nie	bd	bd
Chorwacja	nie	tak	bd	bd
Cypr	tak	nie	tak	nie
Czechy	nie	tak	nie	tak
Dania	tak	nie	tak	nie
Estonia	nie	tak	nie	tak
Finlandia	tak	nie	nie	tak
Francja	tak	nie	nie	tak
Niemcy	tak	nie	nie	tak
Grecja	tak	nie	bd	bd
Węgry	nie	tak	bd	bd
Irlandia	tak	nie	tak	nie
Włochy	tak	nie	nie	tak
Łotwa	tak	nie	bd	bd
Litwa	tak	nie	bd	bd
Luksemburg	tak	nie	bd	bd
Malta	nie	tak	bd	bd
Holandia	tak	nie	tak	nie
Polska	nie	tak	nie	tak
Portugalia	tak	nie	nie	tak
Rumunia	nie	tak	bd	bd
Słowacja	nie	tak	nie	tak
Słowenia	tak	nie	nie	tak
Hiszpania	tak	nie	nie	tak
Szwecja	tak	nie	tak	nie
Norwegia	bd	bd	nie	tak
Islandia	bd	bd	nie	tak

Gdzie: bd – brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej [www 2].

Poza wspomnianym typem podstawy opodatkowania oraz rodzajem władztwa podatkowego czynnikami, które mogą wpływać na wysokość dochodów podatkowych, są inflacja oraz powierzchnia opodatkowanych nieruchomości. W badaniu zastosowano miarę relacji dochodów z podatku od nieruchomości do sumy dochodów podatkowych oraz do PKB, a ponadto udział dochodów z innych podatków majątkowych w dochodach podatkowych oraz relację dochodów z pozostałych podatków majątkowych do PKB. W badaniu wykorzystano miary per capita, gdyż – jak się dowodzi w literaturze – wzrosty średnich podatków od nieruchomości mieszkalnych są związane z liczbą ludności [Weber, Buchanan, 1980, s. 177].

4. Wyniki

Pierwszym etapem badania było dokonanie oceny wpływu czynników wewnętrznych, a więc tkwiących w samej konstrukcji podatku, na erozję dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

TABELA 2

Rodzaj bazy opodatkowania a poziom wpływów z podatku od nieruchomości

Statystyki	Test Manna-Whitneya	
	Dochody z podatku od nieruchomości / PKB	Dochody z podatku od nieruchomości / dochody podatkowe razem*
Z	-2,15	-1,78
Prob > z	0,03	0,08
N	27	27
N(A)	8	8
N(B)	19	19
Mediana (A)	0,37	0,875
Mediana (B)	0,78	1,85

Gdzie:

A – kraje, w których baza opodatkowania jest oparta na powierzchni nieruchomości lub na innej wielkości różnej niż wartość;

B – kraje, w których stosowana jest baza oparta na wartości nieruchomości.

* Przez dochody podatkowe razem rozumie się łączne dochody podatkowe danego państwa.

Źródło: opracowanie własne.

Najpierw warto jednak zadać pytanie, czy wydajność fiskalna podatku od nieruchomości zależy od typu podstawy opodatkowania. Jeżeli bowiem typ bazy opodatkowania jest nieistotny dla wysokości uzyskiwanych dochodów podatkowych, to trudno oczekiwać, że będzie on determinować zjawisko erozji dochodów podatkowych. Z wyników obliczeń przedstawionych w tabeli 2 wynika, że rodzaj bazy opodatkowania może być istotnym czynnikiem warunkującym wysokość wpływów z podatku od nieruchomości.

Uzyskane rezultaty prowadzą do wniosku, że państwa, w których podstawa opodatkowania oparta jest na wartości nieruchomości, uzyskują istotnie (na poziomie istotności 0,05) wyższe dochody w relacji do PKB. Nieco słabiej typ podstawy opodatkowania oddziałuje na relację dochodów z tytułu podatku od nieruchomości do sumy dochodów podatkowych (na poziomie istotności 0,1).

Przedstawione wyniki pozwalają oczekiwać, że rodzaj podstawy opodatkowania będzie warunkował również dynamikę dochodów z podatku od nieruchomości.

Jak wynika z obliczeń przedstawionych w tabeli 3, mimo iż ujemna dynamika dochodów z podatku od nieruchomości w przypadku państw, w których podstawa opodatkowania oparta została na wartości nieruchomości, jest nieco niższa niż w przypadku państw, w których opodatkowanie nieruchomości oparte jest na ich powierzchni, to jednak różnica ta nie jest statystycznie istotna. Innymi słowy, choć zastąpienie bazy podatku opartej na powierzchni nieruchomości podstawą opartą na wartości pozwoli na podwyższenie dochodów podatkowych, to nie wpływa istotnie na spowolnienie procesu erozji dochodów z tej daniny.

Kolejny etap analizy obejmował ocenę wpływu rodzaju władztwa podatkowego na poziom i zmiany wysokości dochodów z tytułu podatków od nieruchomości. Zbadano, czy na wysokość dochodów wpływ ma to, czy władztwo podatkowe należy wyłącznie do władz centralnych, czy choć w części należy do władz samorządowych.

Jak wynika z przeglądu literatury, można oczekiwać, że państwa, w których władztwo podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości w części należy do samorządów, będą narażone na utratę wpływów z uwagi na konkurencję podatkową.

TABELA 3

Rodzaj bazy opodatkowania a dynamika wpływów z podatku od nieruchomości

Statystyki	Test Manna-Whitneya	
	Dochody z podatku od nieruchomości / PKB	Dochody z podatku od nieruchomości / dochody podatkowe razem*
Z	-0,955	-0,827
Prob > z	0,3394	0,4081
N	25	25
N(A)	6	6
N(B)	19	19
Mediana (A)	-0,23	-0,26
Mediana (B)	-0,15	-0,19

Gdzie:

A – państwa, w których baza opodatkowania oparta jest na powierzchni nieruchomości lub innej wielkości różnej niż wartość;

B – państwa, w których stosowana jest baza oparta na wartości nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne.

Hipotezy tej nie potwierdzają dane zaprezentowane w tabeli 4, z których wynika, że wskaźniki udziału dochodów z podatku od nieruchomości liczone w relacji do całości dochodów podatkowych oraz PKB są nieznacznie wyższe dla państw, w których władztwo podatkowe w zakresie opodatkowania nieruchomości należy przynajmniej w części do władz lokalnych. Różnice te są nieistotne statystycznie.

Powstaje jednak pytanie, czy rodzaj władztwa podatkowego przekłada się na tempo, w jakim erodują dochody podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości. Na podstawie wyników zaprezentowanych w tabeli 5 można stwierdzić, że rodzaj władztwa podatkowego nie wywiera istotnego wpływu na spadek dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Zatem można dalej stwierdzić, że ujemna dynamika wpływów z analizowanej daniny nie jest spowodowana zaostrzającą się konkurencją podatkową między samorządami.

Podsumowując wyniki dotychczas przedstawionych badań, należy zauważyć, że czynnik o charakterze wewnętrznym, taki jak rodzaj podstawy opodatkowania, choć może wpływać na poziom dochodów z podatku od nieruchomości, nie ma znaczenia dla dynamiki erozji dochodów z tytułu tej daniny.

TABELA 4

Władztwo podatkowe a wpływy z tytułu podatku od nieruchomości

Statystyki	Test Manna-Whitneya	
	Dochody z podatku od nieruchomości / PKB	Dochody z podatku od nieruchomości / dochody podatkowe razem*
Z	0,784	0,701
Prob > z	0,433	0,483
N	20	20
N(A)	14	14
N(B)	6	6
Mediana (A)	0,67	1,77
Mediana (B)	0,53	1,70

Gdzie:

A – państwa, w których władztwo podatkowe nie należy w całości do władz centralnych;

B – państwa, w których władztwo podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości należy do władz centralnych.

Źródło: opracowanie własne.

TABELA 5

Władztwo podatkowe a erozja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości

Statystyki	Test Manna-Whitneya	
	Dochody z podatku od nieruchomości / PKB	Dochody z podatku od nieruchomości / dochody podatkowe razem*
Z	1,278	0,536
Prob > z	0,201	0,592
N	20	20
N(A)	14	14
N(B)	6	6
Mediana (A)	-0,10	-0,16
Mediana (B)	-0,20	-0,17

Gdzie:

A – państwa, w których władztwo podatkowe nie należy w całości do władz centralnych;

B – państwa, w których władztwo podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości należy do władz centralnych.

Źródło: opracowanie własne.

Druga część badania poświęcona została analizie wpływu czynników zewnętrznych na dochody z podatku od nieruchomości. Podobnie jak w pierwszej części badania za zmienne opisujące wysokość dochodów podatkowych przyjęto relację dochodów z podatku od nieruchomości do sumy dochodów podatkowych (trtt) oraz do PKB (trtg). Tym razem oszacowano model danych panelowych, który zaprezentowano w tabeli 6.

Jako zmienne objaśniające wykorzystano takie wielkości, jak PKB per capita (gdppc), średni metraż mieszkań (avmr), współczynnik koncentracji dochodu (gini), poziom inflacji (infl).

TABELA 6

Statystyki opisowe czynników ekonomicznych

Zmienne	(1)	(2)
	a2	a1
	trtg	trtt
gdppc	-1,78e-05*** (3,553e-06)	-4,71e-05*** (1,06e-05)
totg	-0,0114 (0,00816)	
avmr	-0,0518 (0,0841)	-0,250 (0,295)
gini	0,00153 (0,00788)	0,0146 (0,0260)
infl	-0,00780*** (0,00248)	-0,0245*** (0,00701)
tott		-0,0575*** (0,0130)
Constant	1,391*** (0,168)	3,656*** (0,560)
Observations	290	290
R-squared		
Within	0,270	0,347
Between	0,0000	0,0018
Overall	0,0003	0,0034
Number of iis	29	29

Źródło: opracowanie własne.

W zależności od zastosowanej zmiennej objaśnianej modelu wykorzystano dodatkowo jedną z dwóch zmiennych egzogenicznych, tj. udział dochodów z innych podatków majątkowych w dochodach podatkowych (tott) oraz relację dochodów z pozostałych podatków majątkowych² do PKB (totg). Spośród analizowanych zmiennych w obu wyestymowanych specyfikacjach modelu jedynie dwie charakteryzowały się istotnym wpływem na poziom dochodów podatkowych. Pierwszą z nich był PKB per capita. Ujemna wartość współczynnika dla tej zmiennej oznacza, że wzrost zamożności społeczeństwa przyczynia się do spadku udziału podatków od nieruchomości w strukturze dochodów podatkowych. Można to tłumaczyć wzrostem znaczenia fiskalnego innych podatków, takich jak podatki konsumpcyjne czy dochodowe, silnie skorelowanych z sytuacją gospodarczą. Innymi słowy, można stwierdzić, że dochody z innych podatków rosły szybciej niż dochody z podatku od nieruchomości. Jednocześnie ujemna wartość współczynnika w przypadku modelu, w którym zmienną objaśnianą była relacja dochodów z podatku od nieruchomości do PKB, sugeruje, że w bogatszych państwach maleje udział podatku od nieruchomości nie tylko w dochodach podatkowych, ale także w redystrybucji PKB. Drugą zmienną istotnie skorelowaną z poziomem dochodów podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości była inflacja. Wzrost dynamiki cen ujemnie wpływał na dochody z tytułu podatku od nieruchomości. Wynika stąd, że indeksacja wysokości stawek w przypadku podatku bazującego na powierzchni i wielkości podstawy opodatkowania w przypadku podatku bazującego na wartości nieruchomości nie nadąża za dynamiką cen. Dodatkowo w przypadku modelu, w którym wielkością objaśnianą była relacja dochodów z podatku od nieruchomości do łącznych dochodów podatkowych, istotną zmienną objaśniającą był udział innych podatków majątkowych w strukturze dochodów podatkowych. Ujemna wartość współczynnika dla tej zmiennej może oznaczać, że w systemach podatkowych występuje rodzaj substytucji między podatkami majątkowymi.

5. Wnioski i dyskusja

Z przedstawionych badań wynika, że zarówno czynniki wewnętrzne, jak i czynniki zewnętrzne mogą wpływać na wysokość dochodów z tytułu podatku od

² Przez dochody z pozostałych podatków majątkowych rozumie się podatki od majątku netto, spadków, darowizn i innych składników majątku oraz od transakcji finansowych i kapitałowych.

nieruchomości. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić w szczególności, że wyższe dochody podatkowe uzyskują państwa, w których baza opodatkowania oparta jest na wartości nieruchomości, co potwierdza postawioną hipotezę badawczą, że podatki oparte na wartości charakteryzują się większą dynamiką dochodów niż podatki oparte na powierzchni. Taki wynik uzasadnić można faktem, iż władzom fiskalnym łatwiej jest obciążać wysokimi podatkami nieruchomości o wysokiej wartości. Jeżeli wartość podatkowa nieruchomości jest dobrze skorelowana z jej wartością ekonomiczną, która z kolei zależy od potencjalnej dochodowości nieruchomości, zmniejsza się ryzyko, że podatnik nie będzie w stanie ponieść ciężaru podatku. Jak wynika z przeprowadzonych badań, czynnikiem nieistotnym dla wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości jest rodzaj władztwa podatkowego. Odrzucono zatem hipotezę, że centralne władztwo podatkowe w zakresie podatków od nieruchomości sprzyja ograniczeniu erozji dochodów z tej daniny.

Na podstawie uzyskanych rezultatów można sformułować wniosek, że poszczególne państwa mogą zwiększyć dochody z opodatkowania nieruchomości poprzez zastosowanie wartościowo określonej bazy opodatkowania. Poprawie efektywności fiskalnej podatku od nieruchomości nie sprzyjałoby scentralizowanie władztwa podatkowego w odniesieniu do tej daniny.

Należy jednak zaznaczyć, że zmiana bazy opodatkowania w podatku od nieruchomości nie powstrzyma dostrzeżonego procesu erozji dochodów podatkowych. Uzyskane wyniki świadczą bowiem, że dochody z tytułu podatku od nieruchomości maleją zarówno w grupie państw stosujących wartościowo określoną bazę opodatkowania, jak i opodatkowujących powierzchnię nieruchomości. Podobne wnioski dotyczą typu władztwa podatkowego. Dowiedziono bowiem, że nie ma ono istotnego wpływu na dynamikę dochodów z opodatkowania nieruchomości, a zatem nie potwierdzono w tym zakresie hipotezy badawczej, że centralne władztwo podatkowe w zakresie podatków od nieruchomości sprzyja ograniczeniu erozji dochodów z tej daniny. Prowadzi to do wniosku, że powstrzymanie procesu erozji wymaga głębszych zmian w konstrukcji opodatkowania nieruchomości, np. poprzez znalezienie nowej koncepcji ustalania podstawy opodatkowania.

Powstaje jednak pytanie, jakie obiektywne czynniki leżące poza konstrukcją podatku od nieruchomości wywołały wspomnianą erozję dochodów z tej da-

niny. Na podstawie przeprowadzonych analiz można wskazać przynajmniej dwie zmienne, które warunkują wydajność fiskalną opodatkowania nieruchomości. Pierwszą z nich jest poziom rozwoju ekonomicznego mierzony za pomocą PKB per capita. Jak już wspomniano, związek ten wynika najprawdopodobniej z faktu, iż w bardziej zamożnych społeczeństwach łatwiej jest pozyskiwać dochody z innych podatków, takich jak podatki dochodowe. Poza tym wzrost majątności społeczeństwa stwarza większe ryzyko, że obywatele będą inwestować w nieruchomości znajdujące się poza granicami, co zmniejsza popyt na krajowe nieruchomości i obniża ich wyceny. Wydaje się, że proces bogacenia się społeczeństw – w szczególności w państwach o niższym poziomie rozwoju – jest nieunikniony, dlatego należy oczekiwać, że zjawisko erozji dochodów z podatku od nieruchomości będzie postępować. Drugim z czynników warunkujących efektywność fiskalną podatku od nieruchomości jest inflacja. Wysoki poziom inflacji sprzyja zmniejszeniu znaczenia fiskalnego tej daniny. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że proces indeksacji stawek oraz wartości podatkowej nie nadąża za faktyczną dynamiką cen. Za pozytywny należy uznać fakt, że wysoka inflacja nie jest zjawiskiem permanentnym, ale okresowym. Z punktu widzenia wniosków, które z zaprezentowanego badania płyną dla władz fiskalnych, należy podkreślić, że istnieje potrzeba poprawienia mechanizmów zapewniających właściwą indeksację stawek i baz opodatkowania nieruchomości.

Sformułowany na podstawie przeprowadzonego badania wniosek, że inflacja istotnie wpływa na znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości, jest zbieżny z wynikami badań przeprowadzonych przez Krajňák. Analizy pozwoliły także na potwierdzenie tezy zaproponowanej przez Bernardelliniego i Felisa, że konstrukcja podatku od nieruchomości bazująca na wartości nieruchomości zapewnia budżetom samorządowym większe dochody.

Ze względu na przyjęte hipotezy badanie miało pewne ograniczenia. W artykule pominięto problem zaległości podatkowych, ściągłości podatków, efektywności egzekucji podatkowych oraz ulg i zwolnień, ponieważ uznano je za nieistotne. W przypadku badania wpływu władztwa podatkowego na wysokość dochodów z podatku od nieruchomości nie uwzględniono wszystkich państw Unii Europejskiej, co wynikało z braku informacji na ich temat w bazie danych udostępnionej przez Komisję Europejską.

Literatura

- Arnold, J., 2008, *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries*, OECD, „Economics Department Working Papers”, nr 643, s. 1–28, DOI: 10.1787/236001777843.
- Bahl R., Martinez-Vasquez J., 2007, *The Property Tax in Developing Countries. Current Practice and Prospects*, Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy, http://www.lincolninst.edu/pubs/1256_The-Property-Tax-In-Developing-Countries [data dostępu: 7.10.2024].
- Bakarić R.I., 2014, *Taxing Immovable Property: Basic Features and Application of Immovable Property in Croatia and Other EU Countries*, „Ekonomski pregled”, nr 65(5), s. 385–415.
- Bernardelli M., Felis P., 2023, *Potrzeba i możliwe kierunki zmian w podatku od nieruchomości w Polsce. Koncepcje dla miasta stołecznego Warszawy*, „Studia i Prace. Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 191, s. 69–84, DOI: 10.33119/SIP.2023.191.5.
- Blažić H., Šimovic H., Štambuk A., 2016, *Area Based versus Value Based Recurrent Taxation of Immovable Property*, [w:] *The EU Economic Environment Post-crisis: Policies, Institutions and Mechanisms*, Benazić M., Beroš M.B., Gimigliano G., Novak A., Učkar D. (red.), Juraj Dobrila University of Pula, Pula, s. 35–46.
- Chiocchio F., 2024, *Why Not Tax it? The Effects of Property Taxes on House Price and Homeownership*, SSRN, DOI: 10.2139/ssrn.4763721.
- Data on Taxation Trends, New data updated in March 2024 including tax revenue data up to 2022*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analyses/taxation-trends-eu/data-taxation-trends_en [data dostępu: 07.10.2024]
- Enăchescu P.C.A., 2022, *Analysis of Real Estate Taxation in the European Union's Countries*, „Economic Alternatives”, nr 4, s. 606–625, DOI: 10.37075/EA.2022.4.03.
- Garnier G., György E., Heineken K., Mathé M., Puglisi L., Ruà S., Skonieczna A., Van Mierlo A., 2014, *A Wind of Change? Reforms of Tax Systems since the Launch of Europe 2020*, Taxation paper, nr 49, EC, s. 1–43, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_49.pdf [data dostępu: 7.10.2024].
- Ionascu E., 2020, *Are the Recurrent Taxes on Immovable Properties Good Hedges against Housing Market Volatility? Empirical Evidence from EU Countries*, [w:] *European Finance, Business and Regulation*, Tofan M., Bilan I., Cigu E. (red.), Editura Universităţii „Alexandru Ioan Cuza” din Iaşi, s. 377–397.
- Kukić N., Švaljek S., 2012, *Immovable Property Taxation: Basic Features and Introduction in Croatia*, „Privredna kretanja i ekonomska politika”, nr 22(132), s. 49–91, <https://hrcak.srce.hr/91387>.
- Prammer D., 2020, *Immovable Property: Where, Why and How Should It Be Taxed?*, „Public Sector Economics”, nr 44(4), s. 483–504, DOI: 10.3326/pse.44.4.3.

Weber B.A., Buchanan S.C., 1980, *The Impact of Population Growth on Residential Property Taxes*, „Western Journal of Agricultural Economics”, nr 5, s. 177–184.

www 1, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analyses/taxation-trends-eu/data-taxation-trends_en [data dostępu: 7.10.2024].

www 2, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/home [data dostępu: 7.10.2024].