

POLITYKA PAŃSTWA NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH: EFEKTYWNOŚĆ I RÓWNOŚĆ PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD¹

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.35/j.dzialo

WPROWADZENIE

Analizując rynek nieruchomości mieszkaniowych nie sposób pominąć rolę państwa w tym obszarze. Polityka państwa odgrywa ważną rolę w kształtowaniu rynku nieruchomości i może mieć znaczący wpływ na przystępność cenową, dostępność zasobów mieszkaniowych i ogólną kondycję sektora nieruchomości. Państwo dysponuje wieloma instrumentami, które może wykorzystać do ingerencji na rynku mieszkaniowym, poczynając od systemu podatkowego, przez system subsydiów, odliczeń odsetek od kredytu hipotecznego, regulacji czynszów najmu, po przepisy budowlane. Na przykład rząd może oferować zachęty podatkowe deweloperom budującym przystępne cenowo mieszkania lub może uchwalić przepisy dotyczące kontroli czynszów, aby pomóc utrzymać akceptowalne ceny najmu. Rząd może stosować także zachęty podatkowe i subsydia dla gospodarstw domowych, aby zachęcić ludzi do kupowania nieruchomości. Powoduje to z reguły wzrost popytu na nie, ale także wzrost ich cen. Z drugiej strony, polityka państwa może również wpływać na stabilizację rynku nieruchomości. Bank centralny może podnieść stopy procentowe, co zmniejsza popyt na nieruchomości i powoduje wyhamowanie dynamiki wzrostu, a nawet spadek cen mieszkań. Ponadto, przepisy budowlane mogą ułatwiać, ale też czasami utrudniać rozpoczęcie nowych inwestycji mieszkaniowych, co może ograniczyć podaż mieszkań

* Uczelnia Łazarskiego, e-mail: joanna.dzialo@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-8132-8101.

¹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD.

i spowodować wzrost ich cen. Na przykład przepisy mogą ograniczać budowę wysokich budynków w określonych dzielnicach mieszkalnych w celu zachowania charakteru danego obszaru. Skutkuje to wzrostem cen takich nieruchomości. Z drugiej strony rząd może zachęcać do budowy stosunkowo niedrogich mieszkań w niektórych strefach (na obrzeżach miast), by rozwiązać problem niedoboru mieszkań. W tym celu następuje intensyfikacja procesu wydawania nowych pozwoleń na budowę, co w nieodległej perspektywie czasowej zwiększy podaż mieszkań i doprowadzi do spadku cen. Należy więc mieć świadomość tego, że interwencje rządowe wywierają znaczący wpływ na rynek nieruchomości, jednak jest to wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny. Niniejszy artykuł analizuje aktywność państwa na rynku aktywów mieszkaniowych w obszarze podatków od nieruchomości. Celem opracowania jest ocena efektywności stosowanych rozwiązań podatkowych w krajach OECD oraz propozycje zmian w tym obszarze, jeśli analiza wykaże konieczność reform mogących zwiększyć efektywność przychodową i sprawiedliwość społeczną podatków od nieruchomości.

RODZAJE INTERWENCJI PAŃSTWA NA RYNKU MIESZKANIOWYM

Polityka państwa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu rynku mieszkaniowego, wpływając na wiele jego aspektów, od przystępności cenowej po dostępność mieszkań, zarówno w kontekście zakupu, jak i najmu. Generalnie rzecz biorąc, polityka mieszkaniowa ma na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania sektora mieszkaniowego. Wymienić można kilka kluczowych instrumentów polityki państwa w tym obszarze:

- Podatki i subsydia – rząd poprzez odpowiednią politykę fiskalną może stwarzać zachęty podatkowe lub subsydia dla deweloperów, co ma skłonić ich do zwiększania podaży nowo budowanych mieszkań. Powszechnym problemem w wielu krajach jest dostępność mieszkań przystępnych cenowo dla osób i rodzin o niskich dochodach. W tej sytuacji rząd może oferować ulgi podatkowe deweloperom, którzy budują stosunkowo niedrogie mieszkania. Takie inicjatywy mają na celu zniwelowanie luki między popytem na mieszkania a podażą i zmniejszanie nierówności społecznych. Ulgi podatkowe mogą być także kierowane do indywidualnych gospodarstw domowych, aby zachęcić je do zakupu mieszkania/domu. Na przykład istnieją programy dla osób kupujących nieruchomość po raz pierwszy, które oferują ulgi podatkowe. Inicjatywy te mają na celu stymulowanie popytu na mieszkania i wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez uczynienie posiadania mieszkania/domu bardziej atrakcyjnym i przystępnym cenowo;

- Polityka kontroli czynszów najmu ma na celu utrzymanie cen najmu mieszkań na poziomie przystępnym dla najemców. Państwo ogranicza wysokość czynszów, nie pozwalając właścicielom nieruchomości na dowolne ich podnoszenie. Z jednej strony, zapewnia to najemcom stabilność cen wynajmowanych mieszkań w dłuższym horyzoncie czasu, ale z drugiej strony może również zniechęcić właścicieli nieruchomości do inwestowania w nie i prowadzić do spadku jakości zasobów mieszkaniowych. W niektórych przypadkach polityka kontroli czynszów może nawet doprowadzić do niedoboru mieszkań na wynajem, ponieważ właściciele mogą zdecydować się na wycofanie swoich nieruchomości z rynku wynajmu lub przekształcenia ich w nieruchomości niemieszkalne. W rezultacie kontrola czynszów najmu może zniechęcić do inwestowania w nieruchomości na wynajem i ostatecznie zmniejszyć ich podaż na rynku;
- Odliczenia odsetek od kredytu hipotecznego to zachęta podatkowa, która pozwala właścicielom nieruchomości odliczyć odsetki od kredytu hipotecznego od dochodu podlegającego opodatkowaniu. Polityka ta ma na celu zachęcenie gospodarstw domowych do zakupu nieruchomości i uczynienie go bardziej przystępnym cenowo. Jednak skuteczność tego rozwiązania w osiąganiu wspomnianych celów jest przedmiotem debaty. Zwolennicy odliczeń odsetek twierdzą, że program ten pomaga stymulować popyt na nieruchomości poprzez obniżenie kosztów ich zakupu. Uważają, że w konsekwencji zachęca to gospodarstwa domowe do zakupu nieruchomości, co z kolei stymuluje aktywność budowlaną i pobudza gospodarkę. Krytycy natomiast twierdzą, że program odliczeń odsetek przynosi korzyści przede wszystkim gospodarstwom domowym o wyższych dochodach, jednak nie rozwiązuje problemu dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach, które najczęściej nie posiadają zdolności kredytowej, a więc nie mogą kredytu hipotecznego zaciągnąć i skorzystać z programu odliczenia odsetek. Ponadto, rozwiązanie to z reguły stymuluje popyt na rynku nieruchomości (ze strony zamożniejszych obywateli), co w rezultacie skutkuje wzrostem cen nieruchomości;
- Państwo interweniuje na rynku nieruchomości mieszkaniowych także poprzez nakładanie podatków od nieruchomości. Od wielu lat podatki od nieruchomości miały niewielki udział w strukturze przychodów podatkowych w krajach OECD. Jednak od pewnego czasu zaobserwować można rosnącą presję na rządy, aby zwiększały rolę podatku od nieruchomości, co z jednej strony argumentowane jest koniecznością pozyskiwania dodatkowych przychodów do budżetu, a z drugiej poprawą funkcjonowania rynków mieszkaniowych i zmniejszaniem nierówności społecznych. Od rządów oczekuje się przeciwdziałania rosnącym nierównościom oraz spadającej przystępności cenowej mieszkań,

która szczególnie dotyka gospodarstwa domowe o niskich dochodach i osoby młode. Ponadto rosnąca międzynarodowa mobilność zarówno kapitału, jak i ludzi może zachęcać rządy do gromadzenia większych przychodów z mniej mobilnych aktywów, w szczególności z nieruchomości. Powoduje to wzrost zainteresowania podatkami od nieruchomości i tym samym zwiększa potrzebę ich skutecznego i sprawiedliwego zaprojektowania².

PODATKI OD NIERUCHOMOŚCI W POSZCZEGÓLNYCH ETAPACH CYKLU INWESTYCJI NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Systemy podatkowe na rynku nieruchomości stosowane w krajach OECD posiadają wspólne cechy we wszystkich krajach. Na różnych etapach inwestycyjnych na rynku nieruchomości stosuje się kilka podstawowych typów podatków od nieruchomości. Tabela 1 przedstawia rodzaje opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych w krajach OECD.

Tabela 1.
Opodatkowanie aktywów mieszkaniowych przez cały cykl życia aktywów

Nabycie nieruchomości	Posiadanie nieruchomości	Zbycie/przekazanie nieruchomości
Podatki od transakcji	Podatki z tytułu posiadania nieruchomości	Podatki z tytułu zysków kapitałowych
Podatek VAT	Podatki dochodowe	Podatki z tytułu dziedziczenia (od spadków i darowizn)
–	Ulgi i odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych	–
–	Podatki majątkowe netto	–

Źródło: *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, „OECD Tax Policy Studies” 2018, nr 26, s. 34, https://www.oecd.org/en/publications/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919.html [dostęp: 18.10.2023].

W fazie nabycia nieruchomości podatki od transakcji są powszechnie stosowane: 30 z 38 krajów OECD stosuje podatki od transakcji mieszkaniowych. Podatki od transakcji dotyczą zakupu nieruchomości i są zazwyczaj nakładane według stawki

² M. Dolls i in., *Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market*, „CESifo Working Papers” 2007, nr 2021, s. 24.

ryczałtowej, chociaż w niektórych krajach stawki tego podatku zależą od wartości aktywów mieszkaniowych (np. w Australii, Kanadzie, Izraelu, Korei Południowej, Meksyku, Portugalii i Wielkiej Brytanii). W Polsce w przypadku zakupu mieszkania z rynku wtórnego pobierany jest podatek od czynności cywilnoprawnych w wysokości 2% od ceny transakcyjnej. Wiele krajów OECD stosuje również zwolnienia (lub ulgi) z podatku od transakcji dla kupujących nieruchomości po raz pierwszy (np. Australia, Kanada, Włochy i Wielka Brytania). Wysokość ulgi czy zwolnienia podatkowego jest zazwyczaj uzależniona od wartości nabywanej nieruchomości. Od 1 stycznia 2024 r. zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych ma obowiązywać również w Polsce w przypadku osób nabywających swoje pierwsze mieszkanie lub swój pierwszy dom na rynku wtórnym³. Z kolei nowe nieruchomości są często zwolnione z podatków transakcyjnych, ale nabywcy są zobowiązani zapłacić podatek od wartości dodanej (VAT), choć czasami według obniżonej stawki. W Polsce w przypadku zakupu nowego mieszkania podatek VAT wynosi 8% gdy powierzchnia mieszkania nie przekracza 150 m², i 23% dla większej powierzchni⁴.

W fazie posiadania nieruchomości we wszystkich 38 krajach OECD pobierane są okresowe (np. kwartalne lub roczne) podatki od nieruchomości. Podatki te płacą zazwyczaj właściciele nieruchomości (choć istnieją wyjątki, gdy podatek jest nakładany na osobę zajmującą nieruchomość/najemcę). W większości krajów podatkiem tym obciążone są zarówno nieruchomości mieszkaniowe (budynki), jak i grunty, chociaż kilka krajów (lub samorządów na szczeblu niższym niż ogólnokrajowy) nakłada podatek tylko na grunty (np. Nowa Południowa Walia w Australii i Dania). W licznych przypadkach stosowane są różne stawki podatku od gruntów i budynków (np. w Finlandii oraz w niektórych gminach na Hawajach i w Pensylwanii w Stanach Zjednoczonych). Podobna sytuacja występuje w Polsce, gdzie maksymalne stawki podatku od nieruchomości w 2023 r. różnią się w zależności od rodzaju nieruchomości. Dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stawka wynosi 1,16 zł za 1 m² powierzchni. Budynki mieszkalne i ich części opodatkowane są maksymalnie stawką 1,00 zł za 1 m² powierzchni użytkowej⁵. W większości krajów obciążenie podatkowe uzależnione jest od szacunkowej wartości rynkowej nieruchomości, która w praktyce może jednak znacząco odbiegać od jej rzeczywistej wartości rynkowej. Cztery kraje (Czechy, Izrael, Polska i Słowacja) przy nakładaniu podatku od nieruchomości określają wysokość podatku w oparciu o powierzchnię nieruchomości. W Polsce, w przypadku budynków mieszkalnych, maksymalna stawka podatku wynosi

³ PITax.pl, *PCC przy zakupie mieszkań lub domu – zmiany od 2023 i 2024 r.*, <https://www.pitax.pl/wiedza/aktualnosci/pcc-przy-zakupie-mieszkan-lub-domu-zmiany/> [dostęp: 17.10.2023].

⁴ *Ibidem*.

⁵ Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00255> [dostęp: 17.10.2023].

1,15 zł za 1 m² powierzchni użytkowej i nie zależy od innych czynników (np. od wartości nieruchomości, która w dużej mierze wynika z jej lokalizacji). Kilka krajów pobiera podatki od nieruchomości według stawek progresywnych (np. Chile, Dania, Grecja, Korea Południowa, Łotwa, Meksyk). Litwa natomiast stosuje kwotę wolną od podatku, co w praktyce oznacza, że występuje tutaj pewien element progresywności tego podatku.

W fazie posiadania nieruchomości stosuje się także dość powszechnie ulgi odsetkowe od kredytu hipotecznego. 17 krajów członkowskich OECD zapewnia takie ulgi w przypadku nieruchomości zamieszkiwanych przez właściciela. W kilku krajach ulga odsetkowa obowiązuje tylko poniżej określonego progu dochodu (Chile, Estonia, Finlandia i Luksemburg) lub wartości nieruchomości (Korea Południowa). W Polsce ulga odsetkowa od kredytu hipotecznego pozwala na odliczenie części odsetek zapłaconych w ratach kredytowych w rocznej deklaracji PIT, ale dotyczy tylko kredytów zaciągniętych na cele mieszkaniowe w latach 2002–2006. Prawo do ulgi odsetkowej można wykorzystać do końca 2027 r.

Z kolei podatki majątkowe nie są powszechne w krajach OECD. Tylko trzy kraje OECD nakładają podatki na majątek netto podatników, w tym na posiadane przez nich nieruchomości, chociaż zazwyczaj przyznawane są preferencje podatkowe dla właścicieli nieruchomości, którzy sami w nich zamieszkują. Norwegia, Hiszpania i Szwajcaria nakładają roczne podatki na cały majątek netto podatników powyżej określonej wysokości majątku. Nieruchomości zajmowane przez właścicieli zazwyczaj korzystają z preferencyjnego traktowania. Na przykład Hiszpania stosuje próg zwolnienia z tego podatku dla głównego miejsca zamieszkania do wysokości 300 000 EUR, oprócz standardowego progu zwolnienia z podatku od majątku netto w wysokości 700 000 EUR. W Norwegii tylko 25% wartości nieruchomości zamieszkiwanej przez właściciela podlega temu podatkowi, jednak stopa podatkowa wzrasta do 95% w przypadku posiadania kolejnych nieruchomości. W Polsce obecnie nie funkcjonuje podatek od wartości majątku netto.

W przypadku zbywania aktywów mieszkaniowych istnieją znaczące różnice pomiędzy krajami OECD w traktowaniu podatkowym zysków ze sprzedaży głównych nieruchomości (będących miejscem zamieszkania podatnika) i pozostałych aktywów mieszkaniowych. 20 krajów OECD zapewnia pełne i bezwarunkowe zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych ze sprzedaży głównych nieruchomości. W przypadku 9 krajów korzystne traktowanie podatkowe jest dostępne pod warunkiem spełnienia kilku kryteriów: minimalnego okresu posiadania zbywanej nieruchomości, określonego poziomu ceny uzyskanej przy jej sprzedaży lub reinwestowania osiągniętego zysku w inną nieruchomość. Natomiast zyski kapitałowe z pozostałych aktywów mieszkaniowych są opodatkowane w 33 krajach, choć często według stawek preferencyjnych, uzależnionych od minimalnego okresu posiadania nieruchomości.

W przypadku, gdy pobierane są podatki od zysków kapitałowych, kraje stosują progresywne, a w niektórych przypadkach liniowe stawki podatkowe⁶.

Podatki od spadków i darowizn są również pobierane w większości krajów OECD, chociaż główne miejsce zamieszkania podatnika może korzystać z preferencyjnego traktowania podatkowego. Wiele krajów całkowicie lub częściowo zwalnia z tych podatków główne miejsce zamieszkania, natomiast niektóre kraje wykorzystują do określenia podstawy opodatkowania wartość nieruchomości poniżej jej rzeczywistej wartości rynkowej lub stosują niższe stawki podatkowe. Większość krajów uzależnia ulgę podatkową od spełnienia pewnych wymagań (np. beneficjent mieszkający ze spadkodawcą/darczyńcą przed lub w chwili jego śmierci). Inne nieruchomości mieszkaniowe zazwyczaj nie są traktowane preferencyjnie przy ustalaniu podstawy podatku od spadków lub darowizn⁷. W Polsce wysokość podatku od spadków i darowizn zależy od dwóch czynników: od wartości spadku/darowizny i stopnia pokrewieństwa pomiędzy spadkodawcą a spadkobiercami. W przypadku najbliższej rodziny spadkodawcy podatku od spadków nie płaci się wcale, podczas gdy najwyższa jego stawka może wynosić nawet 20%. Ponadto, występuje także kwota wolna od podatku, a więc nie płaci się podatku od spadku i darowizny również wówczas, gdy jego wartość nie przekracza kwoty wolnej od podatku. Wysokość tej kwoty zależy od stopnia pokrewieństwa między spadkodawcą a spadkobiorcą.

PRZYCHODY Z PODATKÓW OD NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD

Jak wspomniano w poprzedniej części opracowania, kraje OECD nakładają szeroką gamę podatków od nieruchomości mieszkaniowych. Jednak w przypadku niektórych podatków, w szczególności podatków dochodowych, niemożliwe jest rozdzielenie przychodów podatkowych pomiędzy podatki od nieruchomości (np. podatki od zysków kapitałowych z nieruchomości mieszkaniowych, czy dochodów z najmu, jeśli są opodatkowane) oraz podatki niezwiązane z posiadaniem nieruchomości. Biorąc pod uwagę te ograniczenia danych, w niniejszej sekcji skupiono się na przychodach z podatków od nieruchomości, które obejmują w szczególności podatki od posiadania nieruchomości oraz podatki od transakcji związanych z zakupem aktywów mieszkaniowych. Podatki od nieruchomości mają stosunkowo niewielki udział w przychodach podatkowych w krajach OECD. Średnio stanowią one około 6% całkowitych przychodów podatkowych, a więc mają znacznie mniejszy udział niż inne podatki, w tym podatki od towarów i usług (33% ogółu wpływów podatkowych), składki na ubezpieczenia społeczne (26%), podatki dochodowe od osób fizycznych (23%) i podatki dochodowe

⁶ *Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, s. 49.

⁷ *Inheritance Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2021, nr 28, s. 78.

od osób prawnych (10%)⁸. Jednocześnie jednak występują dość istotne różnice między krajami OECD w tej kwestii (zob. tabela 2). W kilku krajach wpływ z podatków od nieruchomości wynosi 10% i więcej w relacji do całości przychodów podatkowych. Na przykład przychody z podatków od nieruchomości w 2021 r. stanowiły 15,1% ogółu wpływów podatkowych w Korei Płd., około 11% w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie oraz 10% w Luksemburgu. Najwyższe przychody podatkowe odnotowano natomiast w Meksyku (20,3%). Z drugiej strony, w kilku krajach OECD są one bardzo niskie i stanowiły w 2021 r. niecały 1% ogółu przychodów podatkowych (np. w Czechach i Estonii). W Polsce wpływ z podatków od nieruchomości także mają bardzo niewielki udział w całkowitych przychodach podatkowych (3,5% w 2021 r.). Patrząc natomiast na ewolucję w czasie, można stwierdzić, że udział przychodów z podatków od nieruchomości w całkowitych przychodach podatkowych w poszczególnych krajach OECD pozostał stosunkowo stabilny od połowy lat 60. ubiegłego wieku.

Tabela 2.

Udział wpływów z podatków od nieruchomości w całkowitych przychodach podatkowych w krajach OECD w latach 1965–2021 (mierzony w %)

	1965	1990	2010	2021
Australia	11,5	8,9	9,4	10,9
Austria	3,9	2,7	1,3	1,5
Belgia	3,7	3,8	7,2	8,4
Kanada	14,3	10	12,3	11,3
Chile	b.d.	6,1	4,1	4,9
Kolumbia	b.d.	2,2	8,7	8,7
Kostaryka	b.d.	1,3	1,5	2,1
Czechy	b.d.	b.d.	1,3	0,6
Dania	8,1	4,3	4,2	3,9
Estonia	b.d.	b.d.	1,0	0,6
Finlandia	4,0	2,5	2,7	3,5
Francja	4,3	6,3	8,3	8,4
Niemcy	5,8	3,4	2,3	3,2

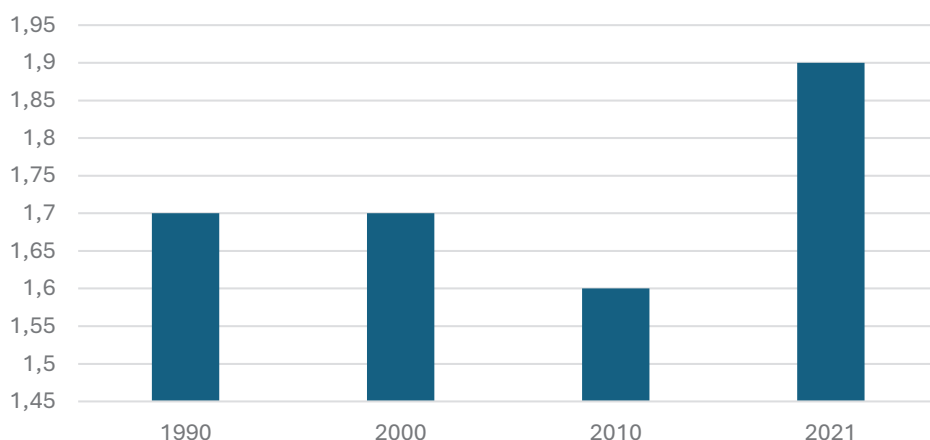
⁸ *Revenue Statistics 2020*, „OECD Publishing” 2020, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2020_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].

	1965	1990	2010	2021
Grecja	9,5	4,6	5,2	7,4
Węgry	b.d.	b.d.	3,1	2,6
Islandia	3,3	8,4	6,5	5,9
Irlandia	15,1	4,6	5,1	5,4
Izrael	b.d.	b.d.	11,1	12,1
Włochy	7,2	2,3	4,8	5,8
Japonia	8,1	9,4	9,7	7,9
Korea Płd.	b.d.	11,8	11,3	15,1
Łotwa	b.d.	b.d.	3,0	2,9
Litwa	b.d.	b.d.	13,0	9,2
Luksemburg	6,0	8,4	7,0	10,5
Meksyk	b.d.	18,8	22,7	20,3
Holandia	4,4	3,7	3,8	4,1
Nowa Zelandia	11,6	6,8	6,6	5,5
Norwegia	3,1	2,9	2,6	3,0
Polska	b.d.	b.d.	4,2	3,5
Portugalia	5,1	2,7	3,7	4,3
Słowacja	b.d.	b.d.	1,5	1,3
Słowenia	b.d.	b.d.	1,6	1,6
Hiszpania	6,4	5,5	6,6	7,2
Szwecja	1,8	3,5	2,4	2,2
Szwajcaria	9,9	8,8	7,6	8,0
Turcja	b.d.	b.d.	4,1	4,2
Wielka Brytania	14,5	8,2	12,0	11,5
Stany Zjednoczone	15,9	11,7	13,5	11,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Revenue Statistics: Tax revenue buoyancy in OECD countries, 1965–2022*, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].

Patrząc na udział podatków od nieruchomości w PKB krajów OECD, także stwierdzić można ich stosunkowo wysoką stabilność. Całkowite przychody z podatków od nieruchomości jako procent PKB pozostały dość stałe, oscylując między 1,7% a 1,9% w latach 1995–2021 (wykres 1).

Wykres 1.
Przychody z podatków od nieruchomości jako udział w PKB
w krajach OECD w latach 1990–2021 (średnia nieważona w %)
Udział podatków od nieruchomości w PKB,
średnia dla krajów OECD



Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Revenue Statistics: Tax revenue buoyancy in OECD countries, 1965–2022*, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].

Ciekawych wniosków dostarcza analiza relacji pomiędzy dynamiką zmian przychodów z podatków od nieruchomości a dynamiką zmian cen nieruchomości. Realne ceny nieruchomości (skorygowane o stopę inflacji) odnotowały stały i znaczący wzrost w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, z wyjątkowo silną dynamiką wzrostu od połowy lat 90. XX w., która została jedynie krótkotrwale przerwana przez spadek cen nieruchomości po światowym kryzysie finansowym lat 2007–2008. Ceny nieruchomości ponownie gwałtownie wzrosły we wszystkich krajach OECD podczas pandemii COVID-19, średnio o 13%. Tempo wzrostu cen nieruchomości mieszkaniowych było jednak zróżnicowane: jedenaście krajów OECD odnotowało wzrost o ponad 15%, podczas gdy w sześciu krajach wzrost ten wynosił mniej niż 5%⁹. Dane liczbowe

⁹ *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, „OECD Fiscal Federalism Studies” 2021, raport, s. 16.

wyraźnie jednak wskazują, że w krajach OECD przychody z podatków od nieruchomości rosły wolniej, niż ceny nieruchomości (zob. tabela 3). Aby system podatkowy był efektywny, utrzymujący się wzrost wartości nieruchomości w krajach OECD w ostatnich dekadach powinien iść w parze z porównywalnym wzrostem przychodów z podatków od nieruchomości. Tak się jednak nie dzieje. Często podatki od nieruchomości są nakładane na nieruchomości o znacząco niedoszacowanej wartości, która nie odzwierciedla procesu wzrostu cen na rynku. Ponadto, niektóre kraje OECD stosują także limit kwoty, o jaką można podnieść wartość nieruchomości po dokonaniu jej bieżącej wyceny oraz limit zobowiązań podatkowych z tego tytułu. Działania te powodują powstanie jeszcze większej rozbieżności pomiędzy bieżącymi przychodami z podatków od nieruchomości a wartością (ceną) nieruchomości. Niską elastyczność przychodów z podatków od nieruchomości w odniesieniu do cen nieruchomości potwierdzają także badania empiryczne¹⁰.

Tabela 3.
Średni wzrost realnych cen nieruchomości i średni wzrost
przychodów z podatków od nieruchomości (jako % PKB)
w krajach OECD w latach 1980–2021; 1980 = 1

Rok	1980	1990	2000	2010	2021
Stopa wzrostu realnych cen nieruchomości (% PKB)	1,0	1,7	2,2	2,1	2,7
Stopa wzrostu przychodów z podatków od nieruchomości (% PKB)	1,0	1,5	1,7	1,6	1,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Prices: National and regional house price indices – complete database (Edition 2023)*, „Main Economic Indicators” (database), OECD 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/main-economic-indicators/prices-analytical-house-price-indicators-edition-2023_8df9cef0-en [dostęp: 21.10.2023].

¹⁰ V. Belinga i in., *Tax Buoyancy in OECD Countries*, „IMF Working Papers” 2014, vol. 14/110, s. 1; S. Dougherty, P. de Biase, *Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government*, „International Economics and Economic Policy” 2021, vol. 18/3, s. 520.

OCENA POLITYKI PODATKOWEJ NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD

W teorii ekonomii podatki od nieruchomości są uważane za jedną z najbardziej efektywnych ekonomicznie form opodatkowania, ponieważ baza podatkowa (nieruchomości) jest względnie stała, co ogranicza zakres reakcji behawioralnych podatników na nałożony podatek¹¹. Ponadto, podatki te są trudne do uniknięcia, gdyż fakt posiadania nieruchomości jest praktycznie niemożliwy do ukrycia przed fiskusem. Co więcej, podatki od nieruchomości mieszkalnych są zazwyczaj kapitalizowane w cenach nieruchomości¹², co sugeruje, że mogą one przyczynić się do spowolnienia wzrostu cen nieruchomości i ustabilizowania wahań na rynku nieruchomości. Podatki od nieruchomości są również od dawna uznawane za skuteczne źródło przychodów dla samorządów lokalnych, gdyż są one stosunkowo stabilne i przewidywalne¹³. Powodują także wzrost odpowiedzialności samorządów lokalnych w procesie kształtowania lokalnej polityki gospodarczej. Władze lokalne zazwyczaj mają większy stopień autonomii w zakresie projektowania i wdrażania podatków od nieruchomości niż w przypadku innych podatków, co sprawia, że podatnicy mogą łatwiej rozliczać swoich włodarzy z prowadzonej polityki podatkowej.

Podatki od nieruchomości są pobierane we wszystkich krajach OECD. W zdecydowanej większości przypadków nakładane są na właścicieli nieruchomości, ale istnieją od tej reguły pewne wyjątki (np. Council Tax w Wielkiej Brytanii i Taxe d'habitation we Francji), w których podatek jest pobierany od osoby zajmującej nieruchomość, niezależnie od tego, czy jest ona właścicielem czy najemcą. Większość krajów OECD stosuje podatki od nieruchomości oparte na wartości nieruchomości, ale i tutaj są wyjątki. Cztery kraje (Czechy, Izrael, Polska i Słowacja) stosują systemy oparte na powierzchni nieruchomości (choć czasami można dokonać korekty podatku w zależności od lokalizacji lub innych cech nieruchomości). Podatki od nieruchomości są najczęściej pobierane według stawek ryczałtowych, ale niektóre kraje OECD pobierają je według stawek progresywnych (Australia, Chile, Kolumbia, Dania, Grecja, Irlandia, Korea Południowa, Łotwa, Meksyk, Słowenia).

Efektywność (potencjał przychodowy) i równość (sprawiedliwość społeczna) podatków od nieruchomości zależą od sposobu ich zaprojektowania. Niezmiennie

¹¹ W największym stopniu dotyczy to nieruchomości gruntowych, których podaż jest doskonale nieelastyczna.

¹² Zakres kapitalizacji podatkowej oznacza stopień, w jakim przyszłe zobowiązania podatkowe obniżają cenę aktywów mieszkaniowych.

¹³ H. Blöchliger i in., *The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries*, „OECD Economics Department Working Papers” 2015, nr 1237, s. 28.

ważna jest konstrukcja całego systemu podatków od nieruchomości, w tym zakres bazy podatkowej, obowiązujące stawki podatkowe, dostępność ulg, zwolnień i odroczeń podatkowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz to, czy podatek jest pobierany od regularnie aktualizowanych wartości nieruchomości. Analiza polityki podatkowej w zakresie podatków od nieruchomości w krajach OECD pozwala stwierdzić, że polityka ta nie jest zbyt efektywna pod względem potencjału finansowego oraz sprawiedliwości społecznej. Tym samym, występuje znaczne pole do poprawy funkcjonowania podatków od nieruchomości w krajach OECD.

Generalnie rzecz biorąc, systemy podatków od nieruchomości oparte na wartości rynkowej nieruchomości są bardziej wydajne i sprawiedliwe niż systemy oparte na powierzchni nieruchomości. Systemy podatkowe oparte na powierzchni nieruchomości nie biorą pod uwagę cech fizycznych nieruchomości i jej lokalizacji, które są kluczowymi czynnikami determinującymi jej wartość. W praktyce podatki od nieruchomości oparte na powierzchni występują tylko w nielicznych krajach OECD (Czechy, Izrael, Polska i Słowacja). Dominują natomiast podatki od nieruchomości oparte na wartości nieruchomości. Obejmują one zarówno podatki oparte na wartościach kapitałowych (tj. cenach rynkowych nieruchomości), jak i podatki oparte na rocznych wartościach czynszu (tj. cenach, po których nieruchomość można wynająć). Większość krajów konstruuje systemy podatkowe w oparciu o wartości kapitałowe¹⁴.

Zdecydowana większość krajów OECD stosuje więc bardziej wydajny i sprawiedliwy system podatków od nieruchomości, jednak i na tym polu istnieje możliwość jego poprawy. Chodzi o regularną aktualizację wartości nieruchomości, która jest kluczowa dla efektywności, równości i potencjału przychodowego podatków od nieruchomości. Nakładanie podatku na nieaktualizowane wartości nieruchomości powoduje zniekształcenia wartości między starszymi nieruchomościami, które nie były wyceniane od jakiegoś czasu, a nowszymi nieruchomościami, które zostały wycenione niedawno. Zniekształcenia te mogą wystąpić także między nieruchomościami, które zostały wycenione w tym samym czasie, ale których ceny rosły w różnym stopniu. Niskie obciążenia podatkiem od nieruchomości wynikające z nieaktualnych wartości nieruchomości wpływają także negatywnie na efektywne korzystanie z nieruchomości, dając ich właścicielom zachętę do pozostania w nieruchomościach o zaniżonej wartości. Na przykład w dużych miastach, gdzie ceny nieruchomości rosną szczególnie dynamicznie, ale obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości nie są dostosowane do wzrostu cen nieruchomości (bo nie następuje aktualizacja wartości nieruchomości będąca podstawą tego podatku) gospodarstwa domowe osób starszych nie mają motywacji do przeprowadzki do mniejszych mieszkań i tym samym zwolnienia większej przestrzeni mieszkalnej dla młodszych rodzin z dziećmi. Ponadto nakładanie podatków na nieaktualizowane wartości

¹⁴ R. Kelly, R. White, A. Anand, *Property Tax Diagnostic Manual*, World Bank Group 2020, s. 41.

nieruchomości zaburza tzw. równość horyzontalną (ponieważ gospodarstwa domowe posiadające nieruchomości o podobnej wartości mogą napotykać na różne zobowiązania podatkowe). Naruszona zostaje również tzw. równość wertykalna (ponieważ gospodarstwa domowe posiadające droższe nieruchomości mogą nie płacić wyższych podatków)¹⁵. Przede wszystkim jednak nieaktualne wartości nieruchomości podważają potencjał przychodowy podatków od nieruchomości i ich zdolności do ograniczania dynamiki wzrostu cen nieruchomości. Co więcej, zbyt rzadkie aktualizowanie wartości nieruchomości zwiększa ryzyko gwałtownego (skokowego) wzrostu zobowiązań podatkowych w przypadku ostatecznej aktualizacji wyceny nieruchomości. W niektórych przypadkach te potencjalne skokowe wzrosty obciążeń podatkiem od nieruchomości mogą zwiększyć presję na rządy, aby tymczasowo lub na stałe zrezygnować z dalszych uaktualnień wartości nieruchomości¹⁶.

Analiza działań podejmowanych przez państwa OECD na polu aktualizowania wartości nieruchomości pozwala stwierdzić, że nie występuje jednolity wzorzec zachowań w tym zakresie. Tylko kilka krajów OECD regularnie dokonuje ponownej wyceny wartości nieruchomości. Na przykład w Australii odbywa się to corocznie, a wartość nieruchomości podlegająca opodatkowaniu to średnia wartość z trzech poprzednich lat. Na Litwie dokonuje się szacowania wartości nieruchomości co pięć lat, w Nowej Zelandii aktualizacja odbywa się co trzy lata, a w Norwegii co dziesięć lat. Wiele krajów OECD nie posiada jednak przepisów dotyczących regularnych uaktualnień wartości nieruchomości lub nie prowadzi takich działań, opierając się na często bardzo nieaktualnych wartościach nieruchomości. Na przykład w Austrii wartości nieruchomości wykorzystywane do celów podatkowych pochodzą z 1973 r., w Belgii z 1975 r., we Francji z 1970 r., w Niemczech z 1964 r., w Luksemburgu z 1941 r., a w Wielkiej Brytanii z 1991 r. Kilka krajów indeksuje wartości nieruchomości o wskaźnik inflacji lub stosuje inny współczynnik korygujący. Chociaż proces indeksowania jest nieskomplikowany i może pomóc zwiększyć stabilność przychodów podatkowych, to jednak prowadzi do nierówności w dłuższej perspektywie, ponieważ nie uwzględnia zróżnicowanego wzrostu cen nieruchomości w różnych lokalizacjach. Tak więc regularne aktualizacje wartości nieruchomości to jedyna metoda gwarantująca, że podatki od nieruchomości będą w sposób sprawiedliwy i efektywny zwiększać przychody budżetowe¹⁷.

Istnieją różne metody szacowania wartości nieruchomości: porównawcze, dochodowe, kosztowe i mieszane. Jednak najbardziej popularnym podejściem jest metoda porównawcza, która polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że

¹⁵ J. Mirrlees i in., *The Taxation of Land and Property*, [w:] *Tax by design*, Oxford University Press 2011, s. 67.

¹⁶ E. Slack, R. Bird, *The Political Economy of Property Tax Reform*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, nr 18, s. 30.

¹⁷ *Ibidem*, s. 43.

wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli znane są ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej. Należy jednak podkreślić, że regularna wycena wartości nieruchomości według tej metody jest kosztowna administracyjnie. Z drugiej strony jednak, digitalizacja i wykorzystanie masowych wycen wspomaganych komputerowo za pomocą modelowania matematycznego może znacząco obniżyć koszty z tym związane¹⁸.

Należy również mieć na uwadze fakt, że podatki od nieruchomości mogą wywoływać problemy związane z płynnością finansową w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach, ale posiadających aktywa mieszkaniowe o wysokiej wartości. Nieruchomości są niepięnnymi aktywami, a jeśli są zajmowane przez właścicieli, nie generują dochodu. Wyższe podatki od nieruchomości mogą zatem prowadzić do problemów z płynnością finansową, jeśli podatnicy nie posiadają wystarczającego dochodu, aby zapłacić podatek od nieruchomości. Problem ten będzie szczególnie nasilony w okresach, w których ceny nieruchomości dynamicznie rosną¹⁹. W tej sytuacji dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie płatności podatku w ratach, co może pomóc gospodarstwom domowym zarządzać swoimi wydatkami i zmniejszyć ograniczenia płynności, na jakie napotykają. W wielu krajach OECD płatności podatku od nieruchomości obejmują jedną lub dwie duże raty, co w części gospodarstw domowych może powodować problemy z płynnością ze względu na zbyt niskie dochody bieżące i niewystarczające planowanie finansowe. Badania empiryczne pokazują, że dobrze zaprojektowane systemy ratalne mogą poprawić zakres przestrzegania prawa podatkowego i tym samym zwiększyć ściągalność podatku od nieruchomości²⁰. Ponadto, niektórzy ekonomiści postulują stosowanie w określonych przypadkach odroczenia płatności podatku od nieruchomości w celu złagodzenia problemów z płynnością finansową gospodarstw domowych. Przepisy dotyczące odroczenia płatności tego podatku są zazwyczaj ograniczone do niektórych kategorii podatników, takich jak podatnicy o niskich dochodach i osoby w starszym wieku. Kilka krajów OECD (Kanada, Dania, Irlandia i USA) oferuje odroczenie płatności podatku (zazwyczaj oprocentowane), umożliwiające podatnikom opóźnienie niektórych lub wszystkich płatności podatkowych i przesunięcie ich na przyszły okres, kiedy będą mieli większą zdolność do zapłaty podatku (np. do czasu sprzedaży nieruchomości). Wprowadzenie systemu odroczeń podatkowych wiąże się jednak z pewnymi wyzwaniem. Z jednej strony, odroczenia dla wybranych grup podatników oznaczają dodatkowe koszty administracyjne związane z definiowaniem i identyfikacją kwalifikujących się podatników. Z drugiej strony,

¹⁸ *Making Property Tax Reform...*, s. 18.

¹⁹ *Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies*, European Commission 2012, Occasional Papers, nr 119, s. 21.

²⁰ *Making Property Tax Reform...*, s. 13.

wprowadzenie automatycznego prawa do odroczenia podatku dla każdego podatnika (np. niezależnie od posiadanego dochodu lub majątku) może być prostsze, ale jednocześnie prowadzi do znacznych niedoborów przychodów do budżetu z tytułu tego podatku²¹.

Innym rozwiązaniem problemu płynności finansowej gospodarstw domowych o niskich dochodach mogłoby być zastosowanie ulg w podatku od nieruchomości, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia sprawiedliwości społecznej podatków od nieruchomości. Ulga taka powinna dotyczyć nieruchomości zamieszkałych przez właściciela i mieć formę kwoty ryczałtowej, a nie procentowej (czyli nie powinna odnosić się do wartości nieruchomości). Ulga ryczałtowa ma progresywny wpływ na dystrybucję ciężarów podatkowych, ponieważ gospodarstwa domowe o niższych dochodach zazwyczaj posiadają mniej wartościowe nieruchomości, a więc ulga ryczałtowa stanowi w ich przypadku większą część wartości ich nieruchomości. Niektóre kraje stosują również dodatkowe kryteria przy przyznawaniu ulg w podatku od nieruchomości. Na przykład w Stanach Zjednoczonych niektóre stany ograniczają zobowiązania z tytułu tego podatku w zależności od dochodu podatnika, co jest określane jako wyłącznik automatyczny i ma za zadanie ukierunkować ulgę podatkową na gospodarstwa domowe o niższych dochodach i starszych podatników (którzy często znajdują się w grupie osób o niskich dochodach). Stosowanie ulg, zwolnień oraz kryteriów dochodowych przy konstruowaniu systemów podatku od nieruchomości zmniejsza jednak potencjał przychodowy tego podatku. W szczególności ograniczenia wzrostu zobowiązań podatkowych i nakładanie limitów ograniczających wzrost wartości katastralnych nieruchomości ograniczają progresywność tego podatku, gdyż przynoszą one największe korzyści osobom posiadającym najbardziej wartościowe nieruchomości. Ponadto, ograniczenia wzrostu zobowiązań podatkowych zmniejszają również stopień, w jakim zobowiązania podatkowe odzwierciedlają rosnące ceny nieruchomości, co zmniejsza przychody podatkowe z nieruchomości. W przypadku stosowania systemów pasmowych (gdzie poszczególne nieruchomości są przypisane do określonych przedziałów wartości i w rezultacie należy ten sam podatek dla nieruchomości w tym samym przedziale) powstają natomiast kwestie związane ze sprawiedliwością takiego rozwiązania. Obciążenie podatkowe jest takie samo dla wszystkich nieruchomości w danym przedziale, co oznacza, że efektywne obciążenie podatkowe (mierzone jako relacja zobowiązania podatkowego do wartości nieruchomości) jest najwyższe w przypadku nieruchomości o najniższej wartości, a najniższe w przypadku nieruchomości o największej wartości²².

²¹ A. Munnell, W. Hou, A. Walters, *Property Tax Deferral: Can a Public/Private Partnership Help Provide Lifetime Income?*, [w:] *New Models for Managing Longevity Risk: Public-Private Partnerships*, O. Mitchell (red.), Oxford University Press 2022, s. 67.

²² E. Slack, R. Bird, *The Political Economy of Property Tax Reform*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, nr 18, s. 36.

PODSUMOWANIE

Zależność pomiędzy polityką państwa a funkcjonowaniem rynku nieruchomości mieszkaniowych jest złożona i wieloaspektowa. Chociaż regulacje takie jak podatki od nieruchomości, kontrola czynszów, odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych czy przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego mają na celu poprawę przystępności cenowej i zapewnienie odpowiedniej podaży mieszkań, mogą one również mieć niezamierzone negatywne konsekwencje. Znalezienie równowagi pomiędzy stymulowaniem popytu, zapewnieniem przystępnych cen i odpowiedniej ilości mieszkań ma kluczowe znaczenie dla utrzymania długoterminowej stabilności rynku mieszkaniowego.

Jednym z instrumentów stosowanych przez państwo do regulowania rynku nieruchomości są podatki od nieruchomości. Pomimo tego, że od wielu lat miały one niewielki udział w strukturze przychodów podatkowych w krajach OECD, istnieją możliwości poprawy potencjału przychodowego tych podatków, a także zwiększenia ich sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim, podatek ten powinien być podatkiem od wartości nieruchomości, a nie od jej powierzchni. Kilka krajów, w tym Polska, nadal stosuje rozwiązania, w których podstawę podatku oblicza się w oparciu o powierzchnię nieruchomości, co jest rozwiązaniem nieefektywnym i niesprawiedliwym społecznie. W Polsce istnieje kataster nieruchomości, czyli rejestr nieruchomości z oszacowaniem ich wartości dla potrzeb podatkowych. Kataster nieruchomości prowadzony jest przez Państwową Ewidencję Gruntów i zawiera szereg informacji na temat nieruchomości, w tym także wartość katastralną nieruchomości, ustalaną w trakcie powszechnej taksacji nieruchomości (okresowo). Mimo to, wartość katastralna nie jest w Polsce wykorzystywana do wyliczania podatku katastralnego, jak to się dzieje w zdecydowanej większości krajów OECD. Tak więc podstawowym kierunkiem reformy systemu podatków od nieruchomości powinno być zastosowanie systemu opartego na wartości katastralnej nieruchomości, a nie na wielkości jej powierzchni. Ponadto, chociaż wiele krajów OECD nalicza podatki od nieruchomości w oparciu o wartości nieruchomości, to bardzo często wartości nieruchomości nie są aktualizowane przez wiele lat, co znacznie zmniejsza potencjał przychodowy tych podatków (przychody z podatków nie rosną wraz z wartością nieruchomości). Co więcej, cierpi na tym sprawiedliwość społeczna, gdyż osoby zamożne, zamieszkujące najczęściej w atrakcyjnych lokalizacjach i nieruchomościach, płacą podobne kwoty podatku jak osoby niezamożne, zamieszkujące mniej atrakcyjne nieruchomości w niezbyt dobrych lokalizacjach. Należy także wskazać, że podatki od nieruchomości naliczane na podstawie nieaktualnych wartości nieruchomości są nieefektywne ekonomicznie, gdyż niskie podatki stanowią zachętę dla ludzi do pozostania

w mieszkaniach o niedoszacowanej wartości, nawet jeśli nie odpowiadają one już ich potrzebom. Tak więc zwiększenie potencjału przychodowego podatków od nieruchomości oraz ich pozytywnego wpływu na bardziej sprawiedliwą dystrybucję obciążeń podatkowych wymaga, aby były one pobierane w oparciu o bieżąco aktualizowane wartości nieruchomości.

Podatki od nieruchomości mogą wywoływać problemy związane z płynnością finansową w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach, ale bogatych w aktywa mieszkaniowe, czyli posiadających nieruchomości w atrakcyjnych lokalizacjach, które generują wysokie płatności podatkowe. W tej sytuacji dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie płatności podatku w kilku ratach lub stosowanie odroczenia płatności podatku od nieruchomości w określonych przypadkach. W celu złagodzenia problemów z płynnością finansową gospodarstw domowych można również szerzej stosować system ulg w podatku od nieruchomości, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia sprawiedliwości społecznej tego podatku.

Generalnie rzecz biorąc, system podatków od nieruchomości powinien mieć charakter progresywny, a więc bardziej obciążać finansowo zamożniejszych podatników. Reformy tego podatku powinny zmierzać w kierunku powszechnego naliczania go w oparciu o jak najczęściej aktualizowaną wartość nieruchomości, z systemem ulg, odroczeń czy wyłączeń w przypadku określonych grup podatników. W ten sposób można by zwiększyć efektywność przychodową podatku od nieruchomości, jednocześnie czyniąc go bardziej sprawiedliwym w sensie społecznym.

BIBLIOGRAFIA

- Belinga V. i in., *Tax Buoyancy in OECD Countries*, „IMF Working Papers” 2014, vol. 14/110, s. 2–18.
- Blöchliger H. i in., *The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries*, „OECD Economics Department Working Papers” 2015, nr 1237, s. 5–23.
- Dolls M. i in., *Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market*, „CESifo Working Papers” 2021, nr 8839, s. 2–47.
- Dougherty S., de Biase P., *Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government*, „International Economics and Economic Policy” 2021, vol. 18/3, s. 1–24.
- Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, s. 3–140.
- Inheritance Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2021, nr 28, s. 3–145.

- Kelly R., White R., Anand A., *Property Tax Diagnostic Manual*, World Bank 2020.
- Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, „OECD Fiscal Federalism Studies” 2021.
- Mirrlees J. i in., *The Taxation of Land and Property*, [w:] *Tax by design*, Oxford University Press 2011.
- Munnell A., Hou W., Walters A., *Property Tax Deferral: Can a Public/Private Partnership Help Provide Lifetime Income?*, [w:] O. Mitchell (red.), *New Models for Managing Longevity Risk: Public-Private Partnerships*, Oxford University Press 2022.
- PITax.pl, *PCC przy zakupie mieszkań lub domu – zmiany od 2023 i 2024 r.*, <https://www.pitax.pl/wiedza/aktualnosci/pcc-przy-zakupie-mieszkan-lub-domu-zmiany/> [dostęp: 17.10.2023].
- Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies*, Occasional Papers, European Commission 2012, nr 119.
- Prices: National and regional house price indices – complete database (Edition 2023)*, „Main Economic Indicators” (database), OECD 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/main-economic-indicators/prices-analytical-house-price-indicators-edition-2023_8df9cef0-en [dostęp: 21.10.2023].
- Revenue Statistics: Tax revenue buoyancy in OECD countries, 1965–2022*, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].
- Revenue Statistics 2020*, „OECD Publishing”, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2020_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].
- Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00255> [dostęp 17.10.2023].
- Slack E., Bird R., *The Political Economy of Property Tax Reform*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, nr 18.
- The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, „OECD Tax Policy Studies” 2018, nr 26, https://www.oecd.org/en/publications/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919.html [dostęp 18.10.2023].

POLITYKA PAŃSTWA NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH: EFEKTYWNOŚĆ PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD

Streszczenie

Tematyka opracowania dotyczy roli państwa na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Omówione zostały instrumenty, jakie państwo wykorzystuje do ingerencji na rynku mieszkaniowym oraz argumenty za i przeciw tej ingerencji. Celem niniejszego artykułu jest analiza aktywności państwa na rynku aktywów mieszkaniowych w obszarze podatków od nieruchomości. Autorka podjęła próbę oceny efektywności stosowanych rozwiązań podatkowych w krajach OECD oraz przedstawiła propozycje zmian w tym obszarze, mogących zwiększyć efektywność przychodową i sprawiedliwość społeczną podatków od nieruchomości.

Słowa kluczowe: rynek nieruchomości mieszkaniowych, podatki od nieruchomości, równość i efektywność podatków, reforma systemu podatków od nieruchomości

STATE POLICY ON THE RESIDENTIAL REAL ESTATE MARKET: EFFICIENCY OF PROPERTY TAXES IN OECD COUNTRIES

Abstract

The subject of the study concerns the role of the state on the residential real estate market. The instruments used by the state to intervene in the housing market and the arguments for and against this intervention were discussed. The aim of this article is to analyze the state's activity on the housing market in the area of property taxes. The author attempted to assess the effectiveness of the tax instruments used in OECD countries and presented proposals for changes in this area that could increase the revenue efficiency and social justice of property taxes.

Keywords: residential real estate market, property taxes, equality and efficiency of taxes, property tax reform