

Jedną z form podatku majątkowego, której wprowadzenie w Polsce zapowiadano, jest podatek katastralny.

O podatku katastralnym szczególnie krytycznie wypowiadają się właściciele nieruchomości.

Jest to podatek, który miałyby objąć właściciele lub użytkownicy nieruchomości, przy czym przedmiotem opodatkowania byłyby wszelkie nieruchomości klasyfikowane według kodeksu cywilnego jako grunty, budynki, budowle i inne konstrukcje wzniesione na gruntach. Podstawę jego wyznaczenia stanowiłaby rynkowa wartość nieruchomości, określona przez wykwalifikowanych rzeczoznawców taksujących je w celu wprowadzenia do tzw. katastrów – rejestrów nieruchomości. Stawka podatku byłaby oczywiście zróżnicowana, zależnie od celu posiadania i przeznaczenia nieruchomości (na cele gospodarcze czy też niegospodarcze), ale kształtowałaby się na poziomie 0,1-2% wartości nieruchomości. Byłaby to bardzo wysoka stawka, biorąc pod uwagę fakt, że polskie dochody są bardziej zaniżone w stosunku do dochodów w krajach zachodnich niż ceny nieruchomości (zwłaszcza mieszkaniowych).

Jako zasilenie budżetów gmin, przynoszące im stałe i stabilne źródło dochodów, podatek katastralny miałyby zastąpić podatek naliczany od powierzchni nieruchomości niezależnie od jej rynkowej wartości, dlatego jest uznawany za sprawiedliwszy. Uważa się, że należy do instrumentów ekonomicznych, które najbardziej odpowiadają warunkom gospodarki rynkowej. Jest to opinia błędna.

Jest zrozumiałe, że o podatku katastralnym szczególnie krytycznie wypowiadają się właściciele nieruchomości, przyklaskują mu zaś władze lokalne oraz specjaliści w zakresie wyceny i obrotu nieruchomościami, gdyż to oni najbardziej na nim skorzystają. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o interesy grupowe, lecz o skutki ekonomiczne, mechanizmy, jakie taka forma opodatkowania uruchamia.

Trudno odmówić racji stwierdzeniu, że obowiązująca obecnie zasada, zgodnie z którą taki sam podatek (za metr kwadratowy) płaci się w zasadzie niezależnie od lokalizacji i stanu budynku, jest niesprawiedliwa, opłata zatem powinna być uzależniona od wartości nieruchomości, a ta w jakimś stopniu zależy przecież od lokalizacji i stanu technicznego. System opodatkowania uzależnionego jedynie od powierzchni jest nie tylko niesprawiedliwy, ale także sprzyja spekulacji gruntami. Z pewnością też dochody z opodatkowania nieruchomości byłyby stabilnym źródłem dochodów samorządów lokalnych, a gdyby były logicznie opracowane, mogłyby skłaniać władze lokalne do prowadzenia polityki sprzyjającej inwestycjom – administracja uzyskująca dochody z nieruchomości powinna przecież wspierać tworzenie nieruchomości, starać się, by obywatele stawali się coraz bogatsi, a ich bogactwo wyrażało się we wzroście posiadanego majątku.

Jednak sama koncepcja taksowania podatku według wartości rynkowej jest logicznie niespójna. Wartość rynkowa nieruchomości powstaje bowiem wyłącznie w momencie zawierania transakcji handlowej, jest kategorią typu *ex post*, nie można jej z góry wyznaczyć, gdyż określają ją sprzedawca i nabywca, czasami w procesie bardzo skomplikowanych negocjacji. Tylko ich współdziałanie może doprowadzić do określenia takiej ceny, ceny zaś innych, podobnych nieruchomości w okolicy są zaledwie jednym z wielu czynników wspomagających, ale nie decydujących o ostatecznym wyniku targu ustalającego cenę. Jest iluzją, że cenę taką mogą obiektywnie określić „przeszkoleni taksatorzy”, gdyż żaden z nich

nie zastąpi całego procesu negocjacji między stronami przystępującymi do transakcji. Jedyne, co owi taksatorzy mogą zrobić, to kierować się jakimiś książkowymi algorytmami, tabelami, normami itp. Ponadto powstaje mechanizm z łatwością prowadzący do zachowań korupcyjnych i prób nadużyć. System wycen przez urzędników byłby więc nie tylko ekonomicznie nielogiczny, ale także prowadziłby do rozrostu maszyny biurokratycznej.

Szczególnie ważny jest problem właściwego określenia stawek takiego podatku. Przede wszystkim powinny one uwzględniać zdolność płatniczą podatnika, określoną przez jego strumień dochodów, z którego bez szkody dla innych swych potrzeb i celów może opłacać podatek. Jeśli na przykład w Szwecji stawka podatku od nieruchomości – odniesionego co prawda tylko do 75% wartości rynkowej nieruchomości (i przynajmniej ta redukcja punktu odniesienia jest sensowna) – wynosi 1,5% dla budynku dwurodzinnego, 1,3% dla budynku wielomieszkańcowego i tylko 0,8% dla budynku komercyjnego, gospodarczego, to mamy tu świadectwo niezrozumienia strumieniowego charakteru podatku i jego funkcji ekonomicznych. Jeżeli już bowiem wprowadza się taki podatek, to w wypadku nieruchomości przynoszących dochód powinna obowiązywać wyższa stawka niż w wypadku nieruchomości mieszkaniowych, ponieważ właściciel budynku komercyjnego osiąga pewne dochody z tego tytułu, a właściciel mieszkania może mieć dochód tak mały, że podatek go zrujnuje.

W Polsce międzywojennej obowiązywał podatek od nieruchomości, wprowadzony dekretem prezydenta RP z 14 stycznia 1936 roku. Podlegały mu w gminach miejskich wszystkie nieruchomości, w tym budynki z podwórzami i placami, wyłączone zaś z opodatkowania były grunty użytkowane jako pola uprawne, łąki, pastwiska, sady i ogrody oraz grunty w lasach i nad wodami. Miało to sens, gdyż choć były to nieruchomości mogące przynosić dochód, to często był on niewielki, bardzo niepewny i zależny od nadzwyczaj zmiennych czynników zewnętrznych. Jeśli nawet właściciel osiągnął dochód, to łatwo było przerzucić obciążenie podatkiem na nabywcę wytwarzanych w tym majątku dóbr przez zwiększenie ceny. Wolne od obciążeń były nieruchomości należące do Skarbu Państwa – co było oczywiste, gdyż nałożenie na nie podatku byłoby opodatkowaniem przez państwo samego siebie i tworzyłoby jałowy obieg pieniężny – a także do związków samorządowych, instytucji ubezpieczeń społecznych, związków gmin wyznaniowych, instytucji naukowych i oświatowych, ponadto grunty pod torami i drogami publicznymi, nieruchomości zajęte na szpitale, a także nieruchomości nieużytkowane i niezamieszkałe z powodu złego stanu technicznego. Co natomiast szczególnie ważne, podstawę wymiaru podatku stanowił czynsz z tytułu najmu lub czynsz dzierżawny, pobierany według stawek za rok poprzedzający dany rok podatkowy. Jeśli nieruchomość nie była wynajmowana, to za podstawę wymiaru podatku przyjmowano hipotetyczny czynsz możliwy do uzyskania z tej nieruchomości.

Państwo zatem, z jednej strony, poprzez politykę fiskalną starało się skłonić właścicieli do wynajmowania lokali (co ułatwiało rozładowanie trudnej sytuacji mieszkaniowej), z drugiej zaś tworzyło w systemie podatkowym pewną asekurację na wypadek, gdyby właściciele domów i mieszkań zatajali dochody uzyskiwane z tytułu najmu. Jeśli natomiast nie można było ustalić takiej wartości czynszowej, to przyjmowano tzw. wartość obiegową, ustalaną na podstawie cen płaconych za podobne nieruchomości w roku poprzedzającym rok podatkowy.

Stawka podatku od nieruchomości ustalana według wartości czynszowej stanowiła do 10% tej wartości, a ustalana według wartości obiegowej 3-5%. Gdy właściciel ponosił straty z powodu niepłacenia czynszu przez lokatorów, były one uwzględniane przy wymiarze podatku. Był to więc w rzeczywistości typowy podatek dochodowy od hipotetycznego

dochodu uzyskiwanego z majątku i w tym sensie spełniał warunek strumieniowej logiki podatku.

Ponadto w przedwojennej Polsce obowiązywał podatek od lokali o zasadniczo innym charakterze, płaciły go bowiem osoby fizyczne i prawne zajmujące lokale. Podatek ten wynosił 8-12% podstawy wymiaru, którą było faktyczne komorne z roku poprzedzającego rok podatkowy: stawka zależała od liczby izb. W istocie podatek ten był zatem narzutem na cenę najmu (czynsz), płaconym przez lokatora, będącym wynikiem założenia, że lokator musi mieć dochód wystarczający na opłacenie komornego. Podatek ten miał zatem także logiczny charakter strumieniowy i był właściwie formą podatku obrotowego, a nie dochodowego.

Zasadniczo w Polsce międzywojennej rozumiano logikę systemu podatkowego, skoro to nie jakaś iluzoryczna rynkowa wartość nieruchomości czy sufitowa wartość transakcyjna, arbitralnie wyznaczona przez urzędnika, lecz realny dochód możliwy do uzyskania stanowił podstawę opodatkowania.

Uzależnienie podatku od wartości rynkowej nieruchomości ma jeszcze jedną bardzo poważną, a nie zawsze dostrzeganą wadę, która powoduje, że podatek ten jest nie tylko niespójny logicznie, ale także bardzo nieracjonalny ekonomicznie. Obciążenie podatkowe staje się bowiem funkcją koniunktury na rynku nieruchomości. Wzrost koniunktury może prowadzić nawet do spekulacyjnej eksplozji cen rynkowych, a wtedy obciążenie podatkowe także drastycznie by wzrosło. Na przykład w Polsce w latach 2006-2007 nastąpił znaczny wzrost cen mieszkań i gruntów, średnio o 20-30% (według różnych informacji), a niekiedy notowano nawet dwukrotny i większy wzrost cen w szczególnie atrakcyjnych rejonach. Jeśli podatek od nieruchomości miałby być uzależniony od cen rynkowych, oznaczałoby to wprawdzie znakomity wynik budżetów władz lokalnych, ale jednocześnie duży wzrost obciążenia podatników, niezależnego od ich bieżących dochodów. Koniunktura stałaby się wrogiem podatnika. Sytuacja odwrotna – bessy na rynku i spadek cen – doprowadziłaby oczywiście do spadku obciążeń podatników i kryzysu finansów lokalnych, sytuacja finansów publicznych stałaby się zatem bardzo niestabilna. Wrogiem sektora publicznego byłby brak koniunktury.

Niestety, w wielu krajach ukształtowano systemy podatku majątkowego nierespektujące takich elementarnych zasad logiki ekonomicznej. W istocie jedynym racjonalnym uzasadnieniem podatku katastralnego, odniesionego do wartości nieruchomości, jest argument o charakterze nie tyle ekonomicznym, ile socjologicznym: przez nałożenie stosunkowo wysokiego obciążenia na mieszkańców osiedli podatek staje się instrumentem ich selekcji, zapobiegając w pewnym stopniu napływowi ludzi niemogących sprostać ekonomicznym wymogom tego podatku. Choć stanowi oczywiście wysokie obciążenie, stawia jednocześnie przed pracodawcą wymóg uwzględnienia go w negocjacjach płacowych z pracownikiem, ostatecznie obciąża koszty firm zatrudniających mieszkańców takich osiedli, zatem niezbędnych środków na opłacenie takiego podatku majątkowego pełniącego swoistą funkcję selekcyjną, i tak dostarczą pośrednio klienci tych firm.

Obecnie w polskim prawie sprzedawca nieruchomości płaci 10-procentowy podatek, jeśli do sprzedaży dochodzi w czasie krótszym niż pięć lat od chwili nabycia; gdy okres jest dłuższy, jest on zwolniony z podatku. Podobne rozwiązania przyjmuje się w wielu krajach zachodnich. Z podatku jest się zwolnionym także wtedy, gdy zadeklaruje się w urzędzie skarbowym, że pieniądze uzyskane ze sprzedaży domu czy mieszkania w ciągu dwóch lat zostaną przeznaczone na kupno innego mieszkania czy działki, rozbudowę, remont lub modernizację własnego budynku mieszkalnego bądź lokalu mieszkalnego albo jeśli pieniądze ze sprzedaży

mieszkania wyda się na spłatę wcześniej zaciągniętego (ale nie wcześniej niż 24 miesiące) kredytu bankowego.

Podatki majątkowe, w tym podatek katastralny, rodzą zatem wiele wątpliwości, są wadliwe z wielu powodów, zakłócają podział majątku i obrót nim, ale są też zasadniczo sprzeczne z logiką podatku jako strumienia gospodarczego. Jak twierdzą autorzy raportu Klubu Rzymskiego, tę staroświecką, często krzywdzącą i nieefektywną koncepcję można by zastąpić podatkiem pełniącym zasadniczo inne funkcje, mianowicie wspierającym pozytywne, proekologiczne zachowania właścicieli. Koncepcja ta to tzw. feebates dla właścicieli domów: osoby zużywające energię w ilości przekraczającej średnią płacą specjalny podatek będący swoistą karą, z którego finansuje się premie dla osób zużywających energię poniżej średniej. Podatek byłby wtedy specyficznym instrumentem ukierunkowanym nie tyle na funkcje fiskalne, ile raczej na motywowanie do określonych zachowań proekologicznych, gdyż po prostu ustanawiałby cenę za wyższe od przeciętnej wykorzystywanie zasobów energetycznych. Byłby on formą narzutu na cenę, w zależności od wielkości zużycia energii – dodatniego lub ujemnego, powiązanego z wartością majątku.

Choć pomysł ten budzi wątpliwości i z pewnością wymaga dyskusji, to jednocześnie jest przykładem pokazującym, że na opłatę podatkową powinno się patrzeć nie tylko od strony fiskalnej – jako na mechanizm wyłącznie pozyskiwania dochodów przez państwo. Fiskalny cel podatku nie powinien mieć zatem – przynajmniej w wypadku podatku powiązanego z majątkiem – pierwszeństwa; coraz więcej ekonomistów dostrzega, że ważniejsze mogą się okazać ogólnogospodarcze i społeczne cele podatków. Obsesja finansistów dbających jedynie o zapewnienie Skarbu Państwa powinna być zastąpiona troską o spełnienie wymogów gospodarki i wrażliwością społeczną. W nowoczesnej koncepcji finansów publicznych polityka finansowa i podatkowa stają się zatem jednym z ważniejszych elementów polityki gospodarczej. Mniejszą wagę przywiązuje się do wielkości wpływów podatkowych, nadając wyższą rangę poprawie warunków i struktur społecznych.

Racjonalne ekonomicznie systemy podatkowe powinny eliminować lub ograniczać do wyjątkowych celów podatki majątkowe. Co charakterystyczne, podatki od majątku chętniej są pobierane w krajach europejskich, w których znajdują wielu zwolenników, ale ich stosowanie, motywowane ideologicznie lub tradycją, jest nieprzemyślane pod kątem rozległych skutków ekonomicznych i społecznych. W Stanach Zjednoczonych natomiast zarówno podatki majątkowe, jak i podatki spadkowe, są bardzo niskie lub w ogóle ich nie ma, uważa się bowiem, że państwo nie powinno ograniczać obrotu dobrami, gdyż jest to jeden z podstawowych elementów wolnej przedsiębiorczości. Amerykańskie podejście do tych problemów jest wyrazem większego pragmatyzmu i racjonalności, w odróżnieniu od europejskiego, bardziej uwarunkowanego ideologią i naleciałościami historycznymi.

Powyższy fragment pochodzi z książki „Budżet i polityka podatkowa” Jerzego Żyżyńskiego (Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009).