

Podatki majątkowe jako narzędzie stabilizacji wymiany gospodarczej

Property taxes as proposed tool to stabilize economy

dr Adam Barcikowski

Doktor nauk prawnych, doradca podatkowy

Streszczenie

W artykule autor przedstawia propozycję zastosowania podatków majątkowych jako narzędzia stabilizacji wymiany gospodarczej poprzez wpływ na rynek finansowy. Po omówieniu podstawowych instrumentów podatkowych wykorzystywanych do opodatkowania rynku finansowego autor opisuje kryteria, które powinny być wzięte pod uwagę przy konstruowaniu instrumentu podatkowego oddziałującego korzystnie na stabilność gospodarczą. Następnie autor wskazuje, z jakich powodów kryteria te mogą być spełnione w pełniejszej formie dzięki zastosowaniu instytucji podatków majątkowych.

Słowa kluczowe: podatki majątkowe, podatek finansowy, podatek od transakcji finansowych, opodatkowanie, stabilność gospodarcza.

Abstract

The paper discusses a proposition of using property taxes as a tool for stabilizing the economy, through influencing financial market. After discussing basic tax instruments used to tax financial markets, the author draws criteria that should be taken into account when constructing a tax instrument that may have a positive influence on economic stability. Next, the author presents reasons for which property taxes would be better suitable for meeting this criteria.

Keywords: property taxes, financial tax, financial transaction tax, taxation, economic stability.

Celem artykułu jest wstępne przedstawienie koncepcji wykorzystania instytucji podatków majątkowych do stabilizacji wymiany gospodarczej. Autor omawia to zagadnienie na przykładzie skonstruowania podatku majątkowego na podstawie założeń koncepcji niestabilności finansowej opracowanej przez Hymana Minsky'ego¹ oraz wykorzystuje sformułowane tamże definicje stabilności gospodarczej. Autor podjął również próbę zestawienia instytucji podatku majątkowego z innymi rozważanymi koncepcjami prawno-podatkowymi dotyczącymi regulacji rynku finansowego.

1. WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich dziesięcioleci można zaobserwować wzrost wahań na rynkach kapitałowych i finansowych. Ostatnim przykładem w skali światowej może być kryzys finansowy oraz następujące po nim załamania gospodarcze z roku 2008 i kolejnych lat². Obecnie uważa się, że coraz więcej czynników zaczyna wskazywać na możliwość powrotu kryzysu finansowego do bieżącej rzeczywistości gospodarczej. Wzrostowi wahań gospodarczych towarzyszy wzrost niestabilności gospodarek światowych. Im większe wahania cykli koniunktury, tym większa niestabilność rozwoju gospodarczego, co ma znaczenie nie tylko z perspektywy makroekonomii, ale również budżetu państwa, sytuacji społecznej w danym państwie, czy też w końcu sytuacji gospodarczej poszczególnych obywateli.

Na tym tle należy zadać pytanie, jakże istotne z perspektywy społecznej i gospodarczej, o możliwości zwiększenia stabilności wymiany gospodarczej. Na przestrzeni czasu w tym celu wykorzystywano różnorodne instrumenty, w tym może najgłośniejszy mechanizm samoregulacji rynku (lub inaczej „niewidzialnej ręki rynku”), opisany m.in. przez Adama Smitha³. Jakkolwiek mechanizmom tym nie można odmówić istotności, tak należy zauważyć, że w miarę rozwoju wymiany społeczno-gospodarczej budowanie modeli na podstawie tych samych mechanizmów staje się z biegiem czasu coraz mniej skuteczne⁴.

Autor w niniejszym artykule przedstawia nową koncepcję podejścia do kwestii stabilizacji gospodarczej za pomocą instrumentów prawno-podatkowych. Niemniej, aby uniknąć niejednokrotnej utraty związku tych mechanizmów z dynamiką wymiany gospodarczej, proponuje się ścisłe połączenie koncepcji prawno-podatkowej z zależnościami udowodnionymi w koncepcji ekonomicznej.

2. DOTYCHCZASOWE PROPOZYCJE WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW PODATKOWYCH W CELACH STABILIZACJI GOSPODARKI

Sektor finansowy, a w szczególności sektor bankowy były przedmiotem zainteresowania z perspektywy prawno-podat-

kowej od wielu lat. Istotna rola sektora finansowego we współczesnej gospodarce oraz ponadprzeciętne zyski osiągnięte przez ten sektor w porównaniu do reszty gospodarki sprawiły, że od lat 70. XX w. również praktycy i politycy wykazali zainteresowanie jego opodatkowaniem.

Po raz pierwszy propozycję opodatkowania ogólnie pojętego systemu finansowego przedstawił John Maynard Keynes. Proponował on wprowadzenie dodatkowego opodatkowania sektora finansowego z tytułu transakcji finansowych. Należy tu podkreślić, że zgodnie z propozycją Keynesa podatek powinien obejmować wszystkie podmioty dokonujące określonych transakcji finansowych, przede wszystkim mających charakter zabezpieczający. Wprowadzenie nowego podatku miało spowodować ograniczenie działalności spekulacyjnej⁵. Szczególnie istotną charakterystyką rynku finansowego o wolnym i nieregulowanym obrocie miało być niebezpieczeństwo pokusy odejścia przez przedsiębiorców od inwestycji rzeczowych w sektorze realnej gospodarki na rzecz krótkoterminowych inwestycji finansowych⁶.

Wprowadzenie podatku o podobnym kształcie do przedstawionego przez Keynesa zaproponował również James Tobin. Według Tobina nowy podatek powinien obciążać każdego rodzaju transakcje walutowe, bez względu na rodzaj podmiotu dokonującego transakcji⁷. Głównym celem wprowadzenia tego rodzaju podatku, nazwanego później powszechnie „podatkiem Tobina”, było zniwelowanie nierówności społecznych oraz zmniejszenie niestabilności na rynkach walutowych. Nowy podatek miał mieć charakter podatku obrotowego i obciążać każdą transakcję dokonywaną na rynku walutowym stawką 1% wartości transakcji (później zmniejszoną do 0,05%)⁸.

Propozycje opodatkowania sektora finansowego przedstawione przez Keynesa i Tobina były następnie modyfikowane oraz wprowadzane w życie w różnych krajach i pod różnymi postaciami. Na podstawie doświadczeń praktycznych i kolejnych badań teoretycznych można stwierdzić, że propozycja podatku bankowego, w rozumieniu propozycji opodatkowania sektora finansowego, może przybierać formę podatku od transakcji finansowych, podatku od działalności finansowej lub też opłaty bankowej⁹.

Podatkiem od transakcji finansowych można nazwać rodzaj podatku obrotowego obciążającego jako przedmiot opodatkowania transakcje dotyczące instrumentów finansowych¹⁰. Należy tu wspomnieć, że wprowadzenie opodatkowania według tego modelu jest obecnie tematem ożywionej dyskusji wśród legislatorów w Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych.

W odróżnieniu od powyższego – podatek od działalności finansowej nie dotyczy natomiast bezpośrednio poszczególnych transakcji zawieranych na rynku finansowym. Mimo to podatek ten można zakwalifikować do grupy podatków obrotowych¹¹. Podstawą opodatkowania w tym przypadku będzie wartość dochodów uzyskiwanych przez daną instytucję finansową lub też wartość wynagrodzeń, które dana instytucja finansowa wypłaca podmiotom z nią współpracującym. W zależności od wersji podatku – opodatkowane będą albo wszystkie dochody i wynagrodzenia, albo określona kwotowa część, albo tylko ta wartość dochodów, która jest generowana z tytułu wysoko ryzykownych aktywów. Wobec powyższe-

go podatek tego rodzaju przede wszystkim powodowałby zmniejszenie skali działalności instytucji finansowych, lecz nie miałby wpływu na zmniejszenie poziomu ryzyka związanego z tą działalnością¹².

Trzecią możliwością wymienianą w literaturze na temat opodatkowania systemu finansowego są tzw. opłaty bankowe. Należy tu jednak podkreślić, że nie stanowią one obciążenia podatkowego *sensu stricto*, a są jedynie swoistą formą dodatkowej opłaty nakładanej na sektor finansowy. Opłata bankowa może się składać z dwóch części, z których jedna będzie służyć do zaspokojenia potrzeb finansowych państwa na wypadek konieczności interwencji publicznej. Druga część natomiast, która może być większa lub mniejsza od pierwszej w zależności od poziomu ryzyka systemowego na rynku, będzie służyć do zagwarantowania, że jakiegokolwiek dodatkowe koszty związane z kryzysem również zostaną pokryte¹³. W przypadku opłat bankowych stawka opodatkowania jest uzależniona od stopnia ryzyka działalności danego podmiotu. Podstawą opodatkowania będą natomiast z reguły pasywa podatnika lub ich określona część (np. instrumenty finansowe o wyższym ryzyku).

3. PROPOZYCJA WYKORZYSTANIA PODATKU MAJĄTKOWEGO W CELU STABILIZACJI GOSPODARKI

Wydaje się, że aby skonstruować skuteczny instrument podatkowy, wpływający pozytywnie na stabilność rynku finansowego oraz stabilność gospodarczą, należy wziąć pod uwagę szereg kryteriów, z których najważniejszymi mogą być:

- 1) zrealizowanie postulatów dotyczących stabilności gospodarki, wynikających z koncepcji ekonomicznej (za przykład podamy tu model przedstawiony przez H.P. Minsky'ego¹⁴) – w ten sposób skutek rozwiązania będzie uzależniony od mechanizmów wskazanych w danej koncepcji ekonomicznej;
- 2) zapewnienie Skarbowi Państwa dodatkowych środków na wypadek konieczności interwencji na rynku (w przypadku załamania na rynku finansowym);
- 3) jak największa neutralność dla konsumentów oraz wynikająca niejako z tego konieczność opodatkowania jedynie określonego rodzaju działalności prowadzonej przez ściśle ograniczony krąg podmiotów.

Wydaje się, że zarówno podatek od działalności finansowej, jak i podatek od transakcji finansowych mogą nie spełniać wskazanych wyżej wymogów. Obciążenie ekonomiczne wynikające z tych podatków jest niejako z założenia przenoszona na końcowych odbiorców usług, co jest charakterystyczne właśnie dla podatków obrotowych. Ponadto rzeczony podatek zdaniem autora są zbyt generalne, tj. obciążają cały zakres działalności finansowej lub transakcji finansowych, a przez to poszerzają krąg podatników często poza ściśle określone instytucje finansowe¹⁵.

Jedyny ze wskazanych wyżej postulatów, który wydaje się relatywnie łatwy do realizacji, to dostarczenie Skarbowi Państwa dodatkowych dochodów. Należy jednakże zaznaczyć, że aby instrument podatkowy miał jak najsilniejszy efekt stabilizacyjny, proponowany sposób opodatkowania powinien dostarczać dochodów jedynie na rzecz ewentualnej konieczności interwencji państwa na rynku. Podatki tu omawiane

mają natomiast dostarczać dochodów budżetowych i dopiero potem być przeznaczane na określone cele.

Najbardziej bliskie spełnienia wskazanych postulatów mogą być opłaty bankowe. Ten sposób opodatkowania działalności finansowej gwarantuje nie tylko dodatkowe dochody budżetowe na określony cel, ale również może dotyczyć jedynie ściśle określonych podmiotów, np. takich, które szczególnie istotnie przyczyniają się do zwiększania ryzyka systemowego. Niemniej z perspektywy spełnienia postulatów, wskazanych na wstępie, kluczowe będzie takie ustalenie stawki podatkowej oraz podstawy opodatkowania, żeby spełnić postulaty wynikające z koncepcji i modelu ekonomicznego (np. modelu H.P. Minsky'ego). Wydaje się, że obecnie funkcjonujące modele opłaty bankowej nie są wystarczająco ukierunkowane na osiągnięcie tych celów.

W tym zakresie podatki majątkowe wydają się odpowiednią instytucją dla spełnienia założonych celów, ponieważ pozwalają na efektywne opodatkowanie wartości majątku bez względu na poziom dochodów czy obrotów danego podatnika (co zdaniem autora powinno pozwolić na zmniejszenie efektu przerzucania ciężaru podatku na konsumentów). Jednocześnie opodatkowaniu może podlegać jedynie określona kategoria składników majątku (jak w przypadku podatku od nieruchomości), a podatkiem mogą być objęci jedynie niektórzy podatnicy (jak w przypadku budowli opodatkowanych podatkiem od nieruchomości czy też opodatkowania podatkiem rolnym i podatkiem leśnym). Dzięki połączeniu tych elementów z koncepcją zmiennej stawki podatkowej, której wartość będzie odpowiadać zależnościom wskazanym w koncepcjach ekonomicznych, zdaniem autora efekt przerzucania ciężaru opodatkowania na konsumentów będzie jeszcze mniejszy (z uwagi na dużą zmienność stawki i brak możliwości równie szybkiego dostosowywania cen za usługi).

Jednocześnie z uwagi na potrzebę traktowania nowej daniny jako podatku, ze wszystkimi charakterystykami tej instytucji (w tym przede wszystkim przymusowością, nieodpłatnością i bezzwrotnością), autor pragnie odejść od formy opłaty – mimo niejakich podobieństw proponowanej tu instytucji do opłaty bankowej (z uwagi na potencjalny odpłatny charakter tej instytucji i funkcjonowanie obecnie rozmaitych form opłat bankowych, pobieranych przez instytucje finansowe od ich klientów). Z tych powodów uzasadnione wydaje się zaproponowanie wykorzystania instytucji podatku majątkowego jako potencjalnej nowej formy użycia instrumentów prawno-podatkowych do stabilizacji gospodarczej.

4. PODSUMOWANIE

Wykorzystywane i dyskutowane obecnie koncepcje prawno-podatkowe do zastosowania wobec rynku finansowego wydają się nieść ze sobą szereg cech, które mogą powodować różnorodne komplikacje w kontekście osiągnięcia efektu stabilizacji rynku finansowego i gospodarki.

W szczególności obecnie stosowane koncepcje podatku od transakcji finansowych i podatku finansowego mają tę wadę, że koszt podatku może być w relatywnie prosty sposób przerzucany na konsumentów. Jednocześnie rozwiązania alternatywne w formie opłaty bankowej nie spełniają kryteriów publicznoprawnych dla podatków. Ponadto zda-

niem autora, aby skonstruować efektywny instrument podatkowy, nakierowany na osiągnięcie i utrzymanie stabilności rynku finansowego, a w efekcie stabilności gospodarki, kluczowe elementy konstrukcji podatku powinny być oparte na zależnościach udowodnionych w koncepcjach ekonomicznych (np. koncepcji niestabilności finansowej autorstwa H.P. Minsky'ego).

Z tych powodów autor postuluje rozważenie instrumentu podatku majątkowego z uwagi na:

- 1) określenie przedmiotu opodatkowania w sposób niepozwalający na proste przerzucenie kosztu podatku w danej transakcji z konsumentem,
- 2) charakter podatkowy z perspektywy publicznoprawnej oraz
- 3) możliwość, przy odpowiednim określeniu stawki podatkowej, powiązania efektu instrumentu podatkowego z koncepcjami ekonomicznymi.

Przypisy

- 1 Przedstawionej w szczególności m.in. w: H.P. Minsky, *Stabilizing an unstable economy*, New York 2008; tegoż, *The Financial Instability Hypothesis*, Levy Economics Institute of Bard College, „Working Paper” 1992, no. 74.
- 2 W kontekście kryzysu z 2008 r. wydano wiele publikacji, które omawiają przebieg i przyczyny kryzysu. Więcej na ten temat, zob.: M. Adamczyk, *Współczesny kryzys finansowy – przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 2012, nr 31, jak również: A. Sławiński, *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, w: *Materiały konferencyjne pt. Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych; Współczesny kryzys gospodarczy. Przyczyny – przebieg – skutki*, J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala (red.), Warszawa 2009.
- 3 Zob. A. Smith, *Teoria uczuć moralnych*, Warszawa 1989.
- 4 Na co wskazano m.in. w: J.B. Chatelain, K. Ralf, *How Macroeconomics Lost Control of Stabilization Policy: Towards Dark Ages*, 2020, HAL Id: fhalshs-02978527f, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02978527/document>, dostęp: 26.10.2021.
- 5 J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest Rates and Money*, New York 1936, s. 156.
- 6 Zob. również w wydaniu polskim: J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 2003, s. 139-140.
- 7 J. Tobin, *A Proposal for International Monetary Reform*, „Eastern Economic Journal” 1978, vol. 4 (3-4), s. 153-159.
- 8 P. Dec, P. Masiukiewicz, *Podatek bankowy*, Warszawa 2013, s. 19.
- 9 Dokładne opisanie koncepcji Keynesa i Tobina, jak również modyfikacji tych koncepcji w świetle ich współczesnej krytyki, zawiera praca doktorska Jakuba Chowańca, więcej zob.: J. Chowaniec, *Prawny model szczególnego podatku od transakcji finansowych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2019, s. 30 i nast.
- 10 P. Dec, P. Masiukiewicz, dz. cyt., s. 39.
- 11 Tamże, s. 37.
- 12 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Podatek bankowy*, w: *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red. nauk.), Warszawa 2012.
- 13 S. Juszczyk, P. Snarski, *Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 93.
- 14 Szczegółowe omówienie tego modelu wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Można jednak nadmienić, że polega on na wskazaniu, w jakim momencie znajduje się gospodarka – od sytuacji stabilnej, aż do kryzysu finansowego. Jednocześnie czynnikiem, który determinuje postępującą destabilizację gospodarki według Minsky'ego, jest poziom zadłużenia państwa i gospodarstw domowych. W sytuacji przekraczania poziomu zwrotu z aktywów przez poziom zwrotu z długu następuje postępująca destabilizacja. Minsky wyraził omawianą zależność w modelu, który można wykorzystać do konstrukcji instrumentu podatkowego.

- ¹⁵ Celem tego podatku jest natomiast objęcie zakresem opodatkowania jedynie określonej grupy podmiotów.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Współczesny kryzys finansowy – przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 2012, nr 31.
- Chatelain J.B., Ralf K., *How Macroeconomics Lost Control of Stabilization Policy: Towards Dark Ages*, 2020, HAL Id: fhalshs-02978527f, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02978527/document>, dostęp: 26.10.2021.
- Chowaniec J., *Prawny model szczególnego podatku od transakcji finansowych*, praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2019.
- Dec P., Masiukiewicz P., *Podatek bankowy*, Warszawa 2013.
- Juszczak S., Snarski P., *Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 93.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Podatek bankowy*, w: *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red. nauk.), Warszawa 2012.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 2003.
- Keynes J.M., *The General Theory of Employment, Interest Rates and Money*, New York 1936.
- Minsky H.P., *Stabilizing an unstable economy*, New York 2008.
- Minsky H.P., *The Financial Instability Hypothesis*, Levy Economics Institute of Bard College, „Working Paper” 1992, no. 74.
- Sławiński A., *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, w: *Materiały konferencyjne pt. Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, Warszawa 2008.
- Smith A., *Teoria uczuć moralnych*, Warszawa 1989.
- Tobin J., *A Proposal for International Monetary Reform*, „Eastern Economic Journal” 1978, vol. 4 (3-4).
- Współczesny kryzys gospodarczy. Przyczyny – przebieg – skutki*, J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala (red.), Warszawa 2009.