

II Debata Podatkowa: Podatek bankowy

3 marca 2016 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie odbyła się II Debata Podatkowa¹ zorganizowana przez Instytut Finansów przy współudziale SKN Doradztwa Podatkowego i poświęcona opodatkowaniu banków w Polsce.

Wykład inauguracyjny wygłosił już były wiceminister finansów, prof. nadzw. dr hab. Konrad Raczkowski. Skonstatawał on, że system podatkowy był, jest i będzie nierozłącznym elementem funkcjonowania każdego państwa, a to, jaka będzie polityka redystrybucji dochodów, zależy wyłącznie od władz danego państwa. Niewątpliwie sektorowym podatkiem jest wprowadzony w Polsce podatek od niektórych instytucji finansowych, którego elementy konstrukcyjne naświetlił następnie prof. Raczkowski. Jeżeli w Polsce zostałby wprowadzony podatek od transakcji finansowych (FTT), to zamarłby rynek kapitałowy. FTT nie może funkcjonować, co jest jego wadą, w oderwaniu od rynku globalnego, musiałyby występować w wielu rozwiniętych państwach jednocześnie. Prof. K. Raczkowski uznał zyskowność sektora bankowego w Polsce za wysoką, należącą do najwyższych w Europie, natomiast obciążenie tego sektora z tytułu nadwyżki operacyjnej za jedno z najniższych, jeżeli uwzględnimy m.in. podatek CIT. Mówił on, że sektor bankowy dysponuje w Polsce silną bazą kapitałową i jest stabilny. Zaznaczył, że nastąpił wzrost poziomu funduszy własnych do 158,3 mld, przyrost sumy bilansowej sektora o ok. 77 mld (na koniec września 2015 r.), a rentowność kapitałów (RoE) wynosi ok. 10%. Wprowadzenie podatku bankowego jest w przekonaniu prof. Raczkowskiego naturalnym przejawem polityki redystrybucji dochodów, jaka odbywa się w ramach systemu społeczno-gospodarczego państwa.

Z głosem *ad vocem* wystąpił prezes Związku Banków Polskich Krzysztof Pietraszkiewicz. Na wstępie podkreślił on, że sektor bankowy w każdym kraju jest wspólnym dobrem. Jest oczywiste, że suweren ma prawo dokonywać wyborów, a państwo nakładać podatki w ramach realizowanej polityki społeczno-gospodarczej, ale ważne, żeby robić to w sposób optymalny. K. Pietraszkiewicz zaznaczył, że od wielu lat banki są największym płatnikiem CIT w Polsce (ok. 24–26% wpływów CIT ogółem w ostatnich latach). Jeśli obawiamy się ewentualnej niestabilności w sektorze bankowym, to wynika ona przede wszystkim z tego, że w relatywnie krótkim czasie nałożono na banki bardzo wiele obciążeń i wymogów (standardowe to: 3–4 mld CIT rocznie, 2,25 mld BFG, 600 mln na fundusz wsparcia kredytobiorców mieszkaniowych złotych i walutowych, 170 mln zł na utrzymanie KNF, 1 mld na stabilizowanie rat kredytów walutowych na poziomie nie wyższym niż przed decyzją Szwajcarskiego Banku Narodowego i 2 mld zł pozostawione w budżecie z tytułu nieodliczonego VAT). W samym 2016 r. banki muszą stworzyć dodatkowo ok. 13 mld bufora kapitałowego, co wynika z dyrektyw unijnych, a dodatkowo KNF na banki mające kredyty walutowe nałożyła bufor kapitałowy w wysokości blisko 11 mld zł. Do tego trzeba dodać, że w normalnych okolicznościach do 2024 roku banki muszą zgromadzić *ex ante* 14 mld funduszy na ewentualne interwencje i zabezpieczenie depozytów.

Z jakich powodów Brytyjczycy, Niemcy czy Francuzi wprowadzali podatek bankowy? Chcieli odzyskać część środków, które wpłacili podatnicy na rekapitalizowanie i stabilizowanie sektora. Podatek nałożono jednak przede wszystkim na ryzy-

kowe instrumenty finansowe, które powodowały, że działalność bankowa częściowo oderwała się od realiów gospodarczych. Ograniczali tym samym niepożądane działania banków w otoczeniu kolejnych generacji derywatów i innych instrumentów finansowych. K. Pietraszkiewicz podkreślił, że sektor bankowy w Polsce był i pozostaje sektorem stabilnym. To, czego należy unikać w środowisku niskich stóp procentowych, to kumulacji w bardzo krótkim czasie obciążeń, które z powodów regulacyjnych mogą przyczynić się do destabilizacji części sektora. Tu tkwi właśnie istota problemu. Po pierwsze, podatek bankowy wywoła obniżenie zysków bankowych, co oznacza obniżenie wpływów z CIT, ale też spowolnienie tempa budowy funduszy własnych. System opodatkowania należy zbudować tak, aby banki mogły osiągać zysk i przeznaczać go na budowę funduszy własnych. To jest konieczne, bo relacja funduszy własnych do PKB plasuje nas na jednym z ostatnich miejsc w UE. Po drugie, obniżenie tempa budowy funduszy własnych polskiego sektora bankowego będzie oznaczać podanie gospodarce znacznie mniejszej ilości kredytu w ciągu następnych 5 lat. Według jego szacunku, zmniejszenie kredytu w następnych latach dla gospodarki będzie się wahać w przedziale 80–180 mld zł. Tym bardziej, że zacznie obowiązywać dodatkowy wymóg funduszy własnych. Po trzecie, poprzez skumulowanie obciążeń dojdzie do osłabienia zdolności do podejmowania samodzielnych interwencji stabilizujących i restrukturyzacji, w przypadku potrzeby, przez sektor bankowy na rynku finansowym.

Zdaniem K. Pietraszkiewicza, po wprowadzeniu podatku bankowego sytuacja jest zarządzalna, wymaga monitorowania i działań dostosowawczych. Banki będą próbowały zdobyć nowe rynki, ok. 20% obywateli nie korzysta z ich usług, jest szansa wprowadzenia nowych produktów, będą też raczej rezygnować z oferowania niskomargińowych usług finansowych. Z drugiej strony banki będą ciąć koszty, w tym restrukturyzować zatrudnienie. Z tych właśnie powodów konieczne jest analizowanie konsekwencji makro- i mikroekonomicznych wdrażanego rozwiązania, dokonywanie niezbędnych zmian, po to aby sektor bankowy rozwijał się stabilnie.

Dyskusję panelową moderował prof. zw. dr hab. Janusz Ostaszewski, dyrektor Instytutu Finansów. Na wstępie zapytał, jakie były motywy wprowadzenia podatku bankowego w Polsce? Stwierdził, że istnieje domniemanie, iż ma on związek z podatkiem bankowym, który był lub jest stosowany w niektórych krajach UE. Niektóre banki na świecie stosowały przed kryzysem hazard moralny. W swojej działalności kierowały się zupełnie fałszywym aksjomatem, że ryzyko w decyzjach finansowych można zminimalizować lub nawet unieważnić. Były przekonane, że zapanują nad rzeczywistością i będą w stanie kontrolować ryzyko i to ryzyko nie wymknie się spod kontroli – zgodnie z zasadą wszystko lub prawie wszystko jest pod kontrolą. Buta, nieliczenie się z pewnymi wartościami i chciwość doprowadziły w znacznym stopniu do wybuchu kryzysu *subprime*, który skutkowało ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym. Rządy państw UE wpompowały w ratowanie systemu finansowego ogromne środki w formie dokapitalizowania banków, udzielenia im pożyczek, gwarancji, itp. Szacuje się, że pomoc publiczna wynosiła ok. 10% rocznego PKB UE z 2008 r. Podatek od banków miał być ceną dla banków za

ratowanie i stabilizację systemu bankowego. Stąd też podatek bankowy nazywany był *Financial Crisis Responsibility Fee*. Profesor Ostaszewski podkreślił jednocześnie, że rentowność sektora bankowego w tej chwili wcale nie jest taka duża. Dane statystyczne za rok 2015 wskazują, że na przykład przemysł odzieżowy, budownictwo lub branża chemiczna mają wyższą rentowność niż sektor bankowy.

Prof. WSiFZ dr hab. Grzegorz Gołębiowski przytaczając uzasadnienie do wniesionego projektu ustawy wskazał, że celem było pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych, o których jest mowa w programie rządu. Prof. Gołębiowski z pewnym sceptycyzmem przyjmuje kształt tego podatku. Rządzący mają prawo m.in. do nakładania podatków według własnego uznania, ważne jest jednak, żeby wprowadzone rozwiązanie było poprawne konstrukcyjnie i wolne od innych wad, których można było uniknąć. Brakowało rzetelnej analizy rynkowej skutków przyjętego rozwiązania, refleksji i ewentualnych koniecznych korekt.

Według prof. dr hab. Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej w wielu państwach podatek bankowy miał rekompensować koszty poniesione na restrukturyzację sektora bankowego w czasie globalnego kryzysu finansowego. W przypadku Polski sytuacja wygląda odmiennie, bowiem służy on sfinansowaniu programów, które zostały zapowiedziane w kampanii wyborczej. Inne założenia przyjęto także przy wprowadzaniu podatku bankowego w Słowenii, na Węgrzech, na Słowacji czy w Rumunii. Przypadek słoweński jest szczególnie ciekawy. Słoweńskie banki jeszcze przed kryzysem w tym kraju nie chciały udzielać kredytów, ponieważ były obciążone dużymi portfelami złych długów. Wtedy (w 2011 r.) władze słoweńskie nałożyły podatek, który miał zachęcić do udzielania kredytów przedsiębiorstwom. Bank nie płacił podatku, jeżeli akcja kredytowa dla przedsiębiorstw wzrosła w danym roku o co najmniej 5%. Niestety nie można ocenić czy byłby to instrument skuteczny, ponieważ w 2013 r. sytuacja finansowa słoweńskiego sektora bankowego załamała się. Jeżeli porównamy stawki podatku bankowego, jakie wprowadzono w państwach europejskich i podstawy naliczania tych podatków, to można powiedzieć, że podejście władz innych państw było bardziej łagodne niż w Polsce. Tam stawki są niższe, a często z podstawy opodatkowania są wyłączone depozyty objęte gwarancjami i kapitały (np. Austria, Wielka Brytania, Niemcy, Słowacja).

Paweł Trojanek, przewodniczący Zarządu Mazowieckiego Oddziału Krajowej Izby Doradców Podatkowych, podkreślił, że podatkiem od niektórych instytucji finansowych nie zostaną objęte zagraniczne banki wykonujące transgraniczną działalność bankową. Zaznaczył, że 15 grudnia 2015 r. pierwszy zastępca prezesa NBP skierował pismo do szefa kancelarii sejmu, odnoszące się do projektu poselskiego ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, wskazując, że w przypadku kredytów oferowanych największym przedsiębiorstwom i finansowania konsorcjalnego np. dla projektów infrastrukturalnych, polskie banki działające w ramach międzynarodowych grup kapitałowych „mogą dążyć do księgowania udzielanych kredytów w bilansie zagranicznego podmiotu dominującego czy innego podmiotu działającego w ramach grupy kapitałowej”. Powyższe może doprowadzić do sytuacji, gdy polski klient zainteresowany będzie finansowaniem z zagranicy, bo takie finansowanie będzie po prostu tańsze. Efekt podatkowy dla Polski, może być jeszcze bardziej zaskakujący na gruncie

podatku dochodowego od osób prawnych przy uwzględnieniu postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Niektóre umowy zawarte przez Polskę, np. umowa z Austrią, przewidują zwolnienie z podatku u źródła dla odsetek wypłacanych zagranicznym bankom mającym status nierezydenta. Może się więc okazać, że Polska nie dostanie ani grosza z tego typu finansowania transgranicznego, bo po pierwsze nie będzie podatku „bankowego”, a po drugie nie będzie także podatku dochodowego.

Zdaniem dr Piotra Wiśniewskiego (Instytut Finansów), lęk budzi zadaniowość systemu podatkowego w Polsce. Brakuje dochodów budżetowych na finansowanie licznych, ambitnych wydatków i napędce, ze zmiennym powodzeniem, szuka się źródeł dochodów w różnych sferach gospodarki (np. sklepy wielkopowierzchniowe, banki). Nie przyczynia się to do stabilizacji sektora finansowego. Co więcej, badania empiryczne odnoszące się do skuteczności tego podatku w stabilizacji sektora bankowego w Europie cechują się kontrowersyjnością. Choć bowiem przez wprowadzenie podatków bankowych w różnych krajach Europy spadło co prawda ogólne ryzyko finansowania (tzw. *funding risk*), jednakże dotyczyło to banków największych, które i tak znamionowały się niskim ryzykiem w tym obszarze. W przypadku banków małych, teoretycznie najbardziej podatnych na destabilizację, dokonał się transfer ryzyka, tzn. te właśnie banki zaczęły przerzucać ryzyko ze strony finansowania na stronę portfelową. Zdaniem dr. Wiśniewskiego banki stosują liczne kryteria przy przypisywaniu wag poszczególnym kategoriom ryzyka swych aktywów, a także różne modele szacowania ryzyka (często o charakterze wewnętrznym), co wiąże się z dużą dozą subiektywizmu. Podatek bankowy w Polsce przyczynić się może do destabilizacji tych instytucji finansowych, które są najsłabsze i zmuszone będą do bardziej agresywnego zarządzania ryzykiem portfelowym.

Z kolei dr hab. Marcin Jamroży wskazał m.in. na swoisty hazard moralny państwa. Potencjalne wpływy z podatku bankowego szacowane na poziomie ok. 5 mld rocznie należy zestawić z potencjalnymi kosztami ewentualnego kryzysu sektora bankowego szacowanymi ostrożnie na 15% PKB (czyli hipotetycznie ok. 150 mld zł w Polsce). W swojej wypowiedzi wskazał on jeszcze na samą konstrukcję tzw. podatku bankowego, czy nie stanowi on niedozwolonej formy pomocy publicznej, uwzględniając że w praktyce daniny tej nie zapłacą SKOKi (poza jednym wyjątkiem), banki spółdzielcze oraz BGK (jako bank państwowy).

Jednak debata zostanie zapamiętana przede wszystkim z racji nagłośnienia w mediach słów wiceministra finansów o kondycji niektórych małych banków w Polsce. Dla organizatorów Debaty to dość niekomfortowa sytuacja, bo wyjęcie z szerszego kontekstu słów prof. Raczkowskiego zmienia zasadniczy przekaz wypowiedzi.

Następna III debata planowana jest na czerwiec 2016 r. i zostanie poświęcona opodatkowaniu handlu, na którą już teraz zapraszamy.

Marcin Jamroży

¹Debata Podatkowe to projekt cykliczny przeprowadzany w formule open. Program będzie obejmował wystąpienie problemowe (ok. 30 minut), glos ad vocem (ok. 20 minut), dyskusję panelową, głosy z sali (ok. 60 minut). Zaproszeni goście to przedstawiciele nauki, administracji skarbowej, przedsiębiorców i ich organizacji, doradcy podatkowi, dziennikarze, studenci.