

ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

KRZYSZTOF PIETRASZKIEWICZ

PREZES



Warszawa, dnia 10.12.2015



Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Henryk Jan Morsztyn

W związku z upublicznieniem poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 75) przekazuję w imieniu środowiska bankowego następujące uwagi ogólne i szczegółowe dotyczące tego projektu ustawy.

Uwagi ogólne

1. Ponownego i dogłębnego przeanalizowania, zwłaszcza w kontekście skutków makroekonomicznych, wymaga wprowadzenia dodatkowego tak ogromnego obciążenia fiskalnego banków. W naszej ocenie nałożenie nowego podatku, przy wszystkich innych istniejących uwarunkowaniach działania banków, takich jak niskie stopy procentowe, wysokie obciążenia na rzecz BFG z tytułu restrukturyzacji niebankowych instytucji finansowych oraz ponoszonych na bieżąco składek, stworzenie Funduszu Wsparcia Kredytowego, stosowanie ułatwień dla klientów walutowych kredytów mieszkaniowych (tzw. sześciopak) spowoduje, że znacząca liczba banków spośród największych 20 banków działających w Polsce, w tym także banki zrzeszające banki spółdzielcze, zacznie wykazywać straty. Wprowadzenie jakiegokolwiek nowego podatku powinno uwzględniać, fakt czy podmioty nim objęte będą w stanie to dodatkowe obciążenie udźwignąć. W żadnym wypadku nie powinno ono powodować utraty dochodowości przez jednostki nim objęte. Ponoszenie strat będzie oznaczać konieczność przygotowania programów naprawczych i może podważyć zaufanie klientów do poszczególnych banków i do całego

sektora bankowego, co może wywołać nieprzewidziane przez projektodawców skutki. Ostatnie przykłady pokazały, że wprowadzenie zarządu komisarycznego w banku powoduje wycofywanie znacznych depozytów z banków. Jeśli sytuacja ta będzie dotyczyć dużych banków, to może powstać sytuacja, w której konieczne będzie uruchomienie środków publicznych w celu ratowania sytuacji na rynku finansowym lub sektor dotknie kryzys z konsekwencjami dla gospodarki trudnymi do oszacowania.

2. We współczesnym świecie rzadko zdarzają się przypadki, gdy specjalny podatek bankowy jest naliczany od aktywów instytucji finansowej. Takie działanie jest nieefektywne z punktu widzenia gospodarki, ponieważ wpływa na decyzje banków dotyczące akcji kredytowej, powodując awersję do rozwoju akcji kredytowej, zwłaszcza takiej, która cechuje się niską dochodowością. Może to doprowadzić do wycofania się banków z finansowania pewnych obszarów działalności. W Europie podatek w takim kształcie funkcjonuje praktycznie tylko na Węgrzech i znane są jego negatywne skutki w postaci zmniejszenia skali kredytowania gospodarki przez banki¹. Stąd m.in. decyzja władz węgierskich o obniżeniu stawki podatku od 2016 r. Ta analiza może prowadzić do konkluzji, że zamiar polskiego rządu przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego kraju będzie poważnie utrudniony, jeśli nie niemożliwy, bez rozwoju akcji kredytowej zahamowanej po wprowadzeniu podatku od aktywów. Warto też zauważyć, że poza Europą podatek od aktywów wprowadzany jest też w Brazylii. W obu wymienionych krajach zostało to uczynione jednak w warunkach głębokiej zapaści finansów publicznych, z którą nie mamy do czynienia w Polsce.
3. Stawka podatku zaproponowana w projekcie jest bardzo wysoka, nawet w porównaniu z wysokością stawki, jaka ma obowiązywać na Węgrzech od 2016 r. (0,31%). Bazując na dostępnych źródłach danych można postawić tezę, iż polski podatek bankowy będzie najdotkliwszy fiskalnie w całej Europie². W uzasadnieniu projektodawca zakłada, iż istniejąca konkurencja pomiędzy bankami spowoduje, że koszty podatku nie zostaną przerzucone na klientów. Brakuje głębszego uzasadnienia takiego założenia, zwłaszcza, jeśli weźmiemy pod uwagę, że np. marże netto na kredytach dla dużych klientów korporacyjnych wynoszą ok. 0.5% (czyli tyle ile „ubruttowiony” o negatywny efekt w CIT koszt podatku od aktywów – 0.48%) a w kredytach hipotecznych są niewiele wyższe niż 1%. Taka jednoznaczna teza powinna być poparta przynajmniej szczegółowym

¹ Por. Raport Instytutu Sobieskiego, Węgry Orbana – wzór czy przestroga, s. 92, <http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Skiba-Rapkiewicz-K%C4%99dzierski-red.-W%C4%99grv-Orbana-PDF.pdf>; Spadek rentowności sektora bankowego na Węgrzech i Słowacji opisany został również w prezentacji IBnGR oraz Deloitte na X Kongresie Bankowości Detalicznej, <http://www.ibngr.pl/Aktualnosci/Aktualnosci/Rentownosc-sektora-bankowego-w-Polsce>

² Por. załącznik nr 1 do Stanowiska Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce, <http://www.ibngr.pl/Aktualnosci/Aktualnosci/Opodatkowanie-bankow-w-Polsce-Stanowisko-Institutu-Badan-nad-Gospodarka-Rynkowa>

odniesieniem się do cen rynkowych i doświadczeń innych krajów, chociażby Węgier, gdzie usługi bankowe są obecnie najdroższe w Unii Europejskiej a koszt podatku został przeniesiony na klientów³.

4. Wprowadzenie podatku może spowodować arbitraż regulacyjny, czyli sytuację, w której kredyty dla polskich klientów będą częściej udzielane przez zagraniczne instytucje kredytowe w ramach swojej aktywności transgranicznej, z pominięciem ich polskich spółek zależnych lub oddziałów. Kredyt taki będzie jednak obciążony wyższym kosztem, gdyż bank obliczy wyższą stawkę za ryzyko, a ponadto będzie to kredyt walutowy obciążony ryzykiem zmiany kursu walutowego. Taki arbitraż regulacyjny może spowodować efektywnie spadek dochodów banków opodatkowywanych w Polsce, a w konsekwencji także spadek wpływów z tego podatku oraz podatku dochodowego (podkreślenia wymaga też, że finansowani transgranicznie polscy przedsiębiorcy rozpoznawac będą koszty finansowania w podstawie opodatkowania CIT).
5. Proponujemy rozszerzenie podmiotowego zwolnienia z podatku również na banki zrzeszające. Sumy bilansowe banków zrzeszających są w przeważającej mierze pochodną obowiązku lokowania wszystkich nadwyżek finansowych przez zrzeszone banki spółdzielcze w bankach zrzeszających, co wynika z Ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz z zatwierdzonej przez KNF Umowy Zrzeszenia. W przypadku SGB-Banku S.A. ponad 86% sumy bilansowej stanowią depozyty i rachunki banków spółdzielczych. Ponadto bank zrzeszający w Systemie Ochrony Instytucjonalnej, który z założenia ma poprawiać bezpieczeństwo funkcjonowania sektora, jest odpowiedzialny za utrzymywanie odpowiedniego „bufora” aktywów płynnych zabezpieczających płynność całego Zrzeszenia. Aktywa te stanowią znaczącą część sumy bilansowej SGB-Banku S.A. i zawierają przede wszystkim bardzo płynne polskie bony pieniężne i obligacje skarbowe o stosunkowo niskiej rentowności.
6. Wprowadzenie podatku będzie szczególnie niekorzystne w przypadku banków prowadzących w Polsce swoją działalność w formie oddziału europejskiej instytucji kredytowej. Prawdopodobnie wiele z nich zakończy działalność w Polsce, przechodząc na kredytowanie polskich przedsiębiorstw bezpośrednio z zagranicy (Centrali).
7. Wprowadzenie podatku będzie szczególnie niekorzystne również dla banków hipotecznych, których zakres działalności jest ograniczony. Konsekwencją tego jest ograniczona możliwość generowania dodatkowych przychodów, co wpływa na niższą rentowność i niższy zwrot z kapitału banków hipotecznych w porównaniu z bankami

³ Por. Raport Instytutu Sobieskiego, Węgry Orbana – wzór czy przestroga, s. 92, <http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Skiba-Rapkiewicz-K%C4%99dzierski-red.-W%C4%99gry-Orbana-PDF.pdf>, S. 93

uniwersalnymi. Niski poziom ryzyka prowadzonej przez banki hipotecznej działalności, specyfika wynikająca z uregulowań prawnych oraz kontrybucja w poprawę dopasowania struktury terminowej aktywów i pasywów sektora bankowego oraz stabilne i relatywnie tanie finansowanie rozwoju zasobów mieszkaniowych w Polsce powinny znaleźć odzwierciedlenie w sposobie ustalania obciążenia podatkowego.

8. Sugeruję rozważenie zmiany podstawy opodatkowania podatkiem od instytucji finansowych w kierunku stworzenia podatku na wzór brytyjski, tj. podatku od pasywów pomniejszonych o fundusze własne, depozyty objęte gwarancjami systemu gwarantowania depozytów (w Polsce Bankowego Funduszu Gwarancyjnego) oraz wyemitowanych listów zastawnych lub dodatkowego podatku naliczanego od zysków. Pierwszy z tych podatków jest najczęściej stosowanym podatkiem bankowym w Europie. Alternatywnie chciałbym zaproponować rozważnie rozwiązania polegającego na naliczeniu podatku od RWA. Oznaczałoby to, że aktywa obciążone wyższym ryzykiem, a więc bardziej dochodowe, byłyby obciążone podatkiem w większym stopniu. Takie rozwiązanie dodatkowo miałoby ograniczający wpływ na występowanie zjawiska tzw. *moral hazard* i jest stosowane w niektórych państwach członkowskich.
9. W kontekście powyższych uwag konieczna jest dogłębna analiza zasadności przyjętej stawki – 0.39% w skali rocznej. W uzasadnieniu projektu nie została przedstawiona argumentacja przemawiająca za tak ustaloną wysokością, zwłaszcza w kontekście ryzyka tzw. arbitrażu regulacyjnego. Zdaniem sektora bankowego stawka powinna być znacząco niższa z uwzględnieniem dochodowości realizowanej przez banki a nie sektora bankowego, którego rentowność w następnych latach będzie istotnie niższa.
10. Dodatkowo, jako uzasadnione wydaje się przyjęcie zasady określania stałej podstawy opodatkowania zgodnie ze stanem aktywów z wyznaczonej, jednej daty, np. 31 grudnia 2015 r., a nie w każdym kolejnym miesiącu oddzielnie. Oczywiście, zgodnie z założeniami projektu, podatek byłby dalej płacony co miesiąc. Powyższe proponowane rozwiązanie zachęcałoby banki do dalszego wzrostu. Obecne podejście będzie miało negatywny wpływ na instytucje finansowe, zwłaszcza w zakresie aktywów nisko marżowych.

Jednocześnie zwracam uwagę na następujące zapisy szczegółowe w projekcie ustawy:

1. W art. 5 ust. 1 w odniesieniu do banków doprecyzowania wymaga podstawa opodatkowania. Trzeba przypomnieć, że w Polsce banki przygotowują sprawozdawczość w dwóch różnych reżimach: zgodnie z ustawą o rachunkowości lub zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej (MSSF). W obu przypadkach zasady ustalania pozycji bilansowych różnią się od siebie, np. aktywa mogą być prezentowane netto lub brutto (ujęcie

w podstawie opodatkowania kredytów bez uwzględnienia utworzonych na nie rezerw powodowałoby, że opodatkowane mogłyby być kredyty o znikomej wartości bilansowej i rynkowej, nie spisane jeszcze z bilansów banków). Podobnie sytuacja przedstawia się w zakresie wykazywania wartości środków trwałych – w wartości brutto po stronie aktywnej i oddzielnie umorzeń po stronie pasywnej. Analogicznie można podjąć kwestię ujmowania papierów wartościowych, aktywów i zobowiązań z tytułu podatku odroczonego, wyceny instrumentów pochodnych czy kont technicznych/rozliczeniowych. Dlatego też w mojej opinii uznanie za podstawę opodatkowania aktywów wprost z zestawienia obrotów i sald lub na podstawie bezpośrednich zapisów księgowych będzie otwierać szerokie pole do interpretacji a także będzie mocno uzależnione od organizacji systemów finansowo-księgowych w poszczególnych bankach. Tak określona podstawa będzie bardzo trudna do weryfikacji oraz nie zapewni porównywalnej podstawy opodatkowania dla poszczególnych instytucji. W celu ujednolicenia zasad w całym sektorze bankowym proponuję przyjęcie rozwiązania, w którym podstawą opodatkowania jest bilansowa wielkość wynikająca ze sprawozdawczości banków prowadzonej dla Narodowego Banku Polskiego i dla Komisji Nadzoru Finansowego zawartej w WEBIS⁴. Oparcie się na danych raportowanych przez banki w systemie WEBIS ułatwiłoby też władzom skarbowym weryfikację prawidłowości określenia podstaw opodatkowania (de facto urząd skarbowy nie musiałby wszczynać kontroli w bankach – wystarczałaby weryfikacja sprawozdań przesyłanych do NBP) oraz aktualne planowanie i ocenę realizacji wpływów budżetowych z tytułu tego podatku.

Proponuję zatem następujące brzmienie tego przepisu:

Art. 5. 1. Podstawą opodatkowania, z uwzględnieniem wszystkich obniżeń dokonanych na podstawie ust. 2-4, jest nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika, wynikająca z ksiąg rachunkowych, ustalona na koniec każdego miesiąca z uwzględnieniem wyceny dokonanej zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. Poz. 330 ze zm.) lub standardami stosowanymi przez podatnika na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o rachunkowości, ponad kwotę 4 000 000 000 zł.

1a. W przypadku podatników, o których mowa w art. 4 pkt 1-4 suma wartości aktywów, o której mowa w ust 1, stanowi wartość aktywów podatnika, wykazywaną przez podatnika w arkuszu A0000 (bilans banku sprawozdającego) sporządzanym za dany miesiąc, na potrzeby miesięcznego sprawdzania WEBIS, w rozumieniu odrębnych przepisów regulujących zasady przekazywania danych do Narodowego Banku Polskiego.

⁴ Załącznik nr 2 do uchwały nr 38/2015 Zarządu NBP z dnia 23 lipca 2015 r., zmieniającej uchwałę nr 53/2011 Zarządu NBP z dnia 22 września 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego.

2. W art. 5 proponuję rozszerzenie zakresu pomniejszeń podstawy opodatkowania w porównaniu z propozycją zawartą w ust. 2. Zwolnienie z podatku powinno być zastosowane w odniesieniu do:

- Aktywów z działalności maklerskiej – ta działalność finansowa nie jest objęta opodatkowaniem, jeśli jest prowadzona w formie wyodrębnionego podmiotu gospodarczego, mającego stosowną licencję maklerską. Stąd też forma usytuowania działalności maklerskiej w ramach grupy bankowej nie powinna rozstrzygać, czy dana działalność jest objęta opodatkowaniem czy też nie. Analogicznie rozważyć należałoby wyłączenie z opodatkowania działalności leasingowej i faktoringowej.
- Aktywów banków w formie portfela skarbowych papierów wartościowych – objęcie opodatkowywaniem tak nisko rentowej działalności spowoduje spadek zainteresowania nabywaniem przez banki skarbowych papierów wartościowych. Trzeba pamiętać, że banki są największym nabywcą polskich skarbowych papierów wartościowych w kraju. Zmniejszenie zainteresowania banków takimi inwestycjami spowoduje dalsze silne uzależnienie Polski od inwestorów zagranicznych oraz wpłynie na podniesienie rentowności skarbowych papierów wartościowych, podnosząc budżetowy koszt obsługi długu publicznego, który może przewyższyć spodziewane wpływy z tego podatku.
- Rzeczowe aktywa trwałe – podatek od niektórych instytucji finansowych jest podatkiem majątkowym. Objęcie tych składników (np. nieruchomości) aktywów specjalnym podatkiem powoduje de facto podwójne opodatkowanie podatkiem majątkowym tych samych wielkości.
- Akcje lub udziały oraz finansowanie podmiotów, które będą podatnikami podatku od instytucji finansowych – jeśli bank posiada akcje/udziały lub finansuje inny bank (np. bank hipoteczny lub inny bank w tej samej grupie kapitałowej, a w przypadku banków zrzeszających zrzeszone banki spółdzielcze) brak zastosowania zwolnienia będzie oznaczać podwójne opodatkowanie tych samych aktywów w obu podmiotach. To rozwiązanie jest szczególnie sankcyjne w przypadku obowiązku prowadzenia pewnej działalności w wyodrębnionej organizacyjnie formie. Dotyczy to właśnie banków hipotecznych, a także zrzeszeń banków spółdzielczych, gdzie akcje banku zrzeszającego będą de facto opodatkowane w banku spółdzielczym i w banku zrzeszającym.
- Aktywów zabezpieczających emisję listów zastawnych, a także środków stanowiących nadwyżkę, o których mowa w art. 24 ustawy o listach zastawnych i bankach

hipotecznych. Wprowadzenie podatku nie uwzględniającego powyższego wyłączenia, w sposób nadmierny ograniczy zdolność do generowania dodatnich wyników finansowych i tym samym istotnie ograniczy zdolność do akumulacji kapitałów w celu dalszego rozwoju tych banków.

- Aktywów związanych z działalnością banków z siedzibą na terenie RP, prowadzoną poza terytorium RP w formie oddziału banku. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w treści uzasadnienia do projektu ustawy podatki bankowe, funkcjonujące w innych krajach obejmują działalność oddziałów banków zagranicznych i takie rozwiązanie proponuje także polski ustawodawca. Biorąc powyższe pod uwagę wprowadzenie opodatkowania aktywów oddziałów polskich banków za granicą może powodować podwójne ekonomiczne opodatkowanie aktywów, tj. opodatkowanie w Polsce oraz opodatkowanie w innym kraju.
- Aktywów powstałych z tytułu zastosowania późniejszych dopłat do kredytów rządowych. Obciążenie tych aktywów dodatkowym, wysokim podatkiem spowoduje, że udział banków w realizacji programów rządowych stanie nieracjonalny ekonomicznie. Wątpliwe jest, aby intencją projektodawcy było zniechęcanie banków do udziału w programach wspomaganych przez państwo.
- Aktywów i zobowiązań z tytułu podatku odroczonego, stanowiących pozycję *stricte* rachunkową, w dużej mierze będącą pochodną przyjętego sposobu ewidencji oraz rozbieżności pomiędzy regulacjami podatkowymi a rachunkowymi - nie zaś kategorię majątkową, która powinna podlegać temu rodzajowi opodatkowania (przykładowo, podstawa opodatkowania będzie wzrastać wraz ze zwiększeniem straty podatkowej czy zmiana stawki CIT).
- W przypadku braku pozytywnej decyzji o podmiotowym zwolnieniu z opodatkowania banków zrzeszających, które proponujemy zawrzeć w art. 11 Ustawy (pkt. 5 w uwagach ogólnych niniejszego pisma) podstawę opodatkowania dla banków zrzeszających należałoby zmniejszyć o środki zdeponowane w bankach zrzeszających na rachunkach bieżących i terminowych przez banki spółdzielcze, które to środki w pasywach banków zrzeszających stanowią około 90% (uwzględnienie depozytów banków spółdzielczych w sumie bilansowej banku zrzeszającego, oznaczałoby podmiotowe przesunięcie ich opodatkowania, które poprzez zaproponowane w projekcie ustawy zwolnienie miało zostać wyeliminowane ze względu na wielkość i skalę prowadzonej działalności).

- Niektórych rozliczeń (np. wypłat środków gwarantowanych deponentom upadłych banków, dopłat dla kredytobiorców do kredytów, w tym udzielonych na cele mieszkaniowe), które co do zasady mają charakter temporalny, a długość okresu ich wykazywania zależy od regulującej je umowy z podmiotem subsydiującym. W okresie aktywności wykazują one jednakże wysokie salda po stronie aktywów i pasywów, służące odrębnemu odzwierciedleniu stanu rozliczeń z klientami oraz instytucjami subsydiującymi. Utrzymywanie tych sald ma charakter techniczny i/lub rozliczeniowy, co ma ułatwić obsługę i zarządzanie umowami.
 - Aktywów z tytułu środków pieniężnych zgromadzonych w kasach i skarbcach, które są niezbędne w związku z prowadzoną działalnością instytucji finansowych.
3. W art. 11 proponuję rozszerzenie zwolnienia z podatku na te banki, które przygotowują lub realizują program naprawczy, nawet bez powołania zarządu komisarycznego w banku (art. 142 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe). Obowiązek przygotowania i realizacji programu dotyczy banków, które zanotowały straty bilansowe bądź istnieje groźba jej nastąpienia albo gdy powstaje niebezpieczeństwo niewypłacalności lub utraty płynności. Nałożenie dodatkowego obciążenia fiskalnego spowoduje zwiększenie trudności w powrocie do dobrej sytuacji finansowej, a nawet ten powrót uczyni niemożliwym i naraża na ryzyko użycia środków publicznych na rozwiązanie problemu banku. Fakt powołania zarządu komisarycznego nie powinien mieć znaczenia z punktu widzenia zwolnienia banku z podatku (powołanie zarządu komisarycznego jest w zasadzie kwalifikowaną formą postępowania naprawczego w przypadku gdy bank nie przedstawił programu naprawczego lub gdy został odrzucony przez KNF). Kluczowa powinna być jego sytuacja finansowa. Wpadanie kolejnych banków w kłopoty finansowe i związany z tym obowiązek innych banków do zapewnienia środków na wypłatę gwarantowanych depozytów może doprowadzić do efektu domina i powstania problemów w kolejnych bankach.
4. W art. 13 poważną wątpliwość musi budzić zakaz zaliczania tego podatku do kosztów uzyskania przychodów dla celów podatku dochodowego. Z samej konstrukcji podatku wynika, że obowiązek poniesienia tego kosztu jest pochodną wysokości posiadanych aktywów przez bank, a tym samym wskazuje na bezpośredni związek kosztu z przychodem banku. Zaproponowane podejście może w skrajnej sytuacji oznaczać, że bank wypracowując rachunkowo i podatkowo (po opodatkowaniu podatkiem dochodowym) zysk może wykazać stratę wskutek obciążenia podatkiem od instytucji finansowych. O ile sam mechanizm tego podatku nie zawiera podwójnego opodatkowania tego samego przedmiotu, to niemożność uwzględnienia podatku od instytucji finansowych przy kalkulacji podatku dochodowego od osób prawnych może być sprzeczna z przepisami konstytucyjnymi.

5. W art. 15 zapisano w sposób nieprawidłowy, że ma on zastosowanie do podatku od aktywów. W projekcie nie ma podatku o tej nazwie. Wystarczający będzie zapis, że chodzi o podatek, gdyż wówczas będzie jasne, że chodzi o podatek od niektórych instytucji finansowych.

W projekcie
L
wzrostem surowca
inf
✓