

Warszawa, 17 grudnia 2015 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 17 12 2015

DP-IV-MJ-024-700/15

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 9 grudnia 2015 r. (znak: GMS-WP-173-275/15) dotyczącego **poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych** przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Uwagi o charakterze ogólnym

System finansowy pełni ważną rolę w każdej gospodarce rynkowej. Dlatego ocena proponowanego rozwiązania podatkowego musi uwzględniać możliwe konsekwencje, bezpośrednie i pośrednie, dla finansów publicznych, systemu finansowego i gospodarki jako całości.

Na wstępie Narodowy Bank Polski pragnie zwrócić uwagę, że w większości państw Unii Europejskiej, obciążanie instytucji finansowych, w tym przede wszystkim banków, dodatkowymi opłatami miało głównie na celu odzyskanie kosztów wcześniejszego wsparcia systemu bankowego w czasie kryzysu przed budżet państwa lub realizację celu w postaci wzmocnienia stabilności systemu bankowego (np. przeznaczenie wpłat na fundusz restrukturyzacyjny) lub „zniechęcanie” banków do niepożądanych

zachowań (np. podstawą opodatkowania były pasywa o niestabilnym charakterze lub aktywa wazone ryzykiem). Działo się tak nawet w przypadku skierowania wpłat do budżetu państwa.

Projektowany podatek ma cel *stricte* fiskalny, co jest w krajach Unii Europejskiej zjawiskiem bardzo rzadkim. Takie rozwiązanie jest uzasadnione wtedy, gdy sektor podlegający dodatkowemu opodatkowaniu wykazuje nadzwyczajne zyski w stosunku do reszty gospodarki. Taka sytuacja miała miejsce w przeszłości, jednakże w ostatnich latach zyskowność banków zmniejsza się i obecnie jest już tylko nieznacznie wyższa niż przedsiębiorstw niefinansowych. Wyniki prowadzonych przez NBP analiz wskazują na to, że zyskowność banków będzie obniżać się dalej. Wprowadzenie podatku istotnie pogłębiłoby ten spadek, a w przypadku wielu jak dotąd zyskownych banków mogłoby skutkować powstaniem strat. Dlatego też, ewentualne wprowadzenie projektowanego podatku powinno być poprzedzone oceną zdolności instytucji finansowych do jego zapłaty bez negatywnego wpływu na ich stabilność finansową.

W szczególności, wpływ wprowadzenia *podatku od niektórych instytucji finansowych* na sektor bankowy należy rozpatrywać w kontekście innych wprowadzanych regulacji oraz aktualnego otoczenia ekonomicznego oddziałującego na sytuację finansową banków. W najbliższych latach znaczny wpływ na wyniki sektora bankowego będą miały zmiany w otoczeniu regulacyjnym i prawnym skutkujące wzrostem obciążeń banków, takie jak zwiększenie składek na BFG (tworzenie funduszy *resolution* i gwarantowania depozytów), utworzenie Funduszu wsparcia kredytobiorców, konieczność spełniania wymogów MREL oraz obciążenie sektora kosztami wypłat depozytów gwarantowanych banków i SKOK. Wyniki banków w najbliższych latach będą także pozostawać pod presją niskiego poziomu stóp procentowych, co przekłada się na spadek marż odsetkowych – głównego źródła dochodów banków w Polsce.

Wprowadzenie podatku, zwłaszcza w towarzystwie ww. zmian regulacyjnych, może mieć bardzo istotny wpływ na sposób działania sektora bankowego, jego stabilność, jego zdolność do finansowania gospodarki, a także na równowagę makroekonomiczną i koszt finansowania długu publicznego.

W Polsce zyski banków stanowią podstawowe źródło tworzenia kapitałów banków, które z kolei warunkują odporność banków na zagrożenia zewnętrzne (np. wynikające z sytuacji w otoczeniu gospodarki polskiej) oraz skalę możliwej kreacji kredytu przez

banki. Wysokie obciążenie wypracowywanych zysków ograniczy możliwości pozyskania kapitału ze źródeł wewnętrznych (w latach 2008-2014 za 52% przyrostu kapitałów odpowiadał zatrzymany zysk) oraz zewnętrznych (z emisji kapitału akcyjnego – inwestorzy oczekują określonego zwrotu na kapitale własnym), co ograniczy zdolność banków do absorpcji strat. To z kolei wpłynęłoby negatywnie na możliwość bezpiecznego zwiększania akcji kredytowej przez banki. Zwiększenie akcji kredytowej wymaga – przy innych warunkach niezmiennych – wzrostu kapitału banku.

Niskie wskaźniki zyskowności, a tym bardziej straty, mogą sprawić, że banki, nie chcąc obniżać swoich współczynników kapitałowych (a tym samym odporności na szoki), będą miały mniejszą możliwość zwiększania podaży kredytu. Konieczność utrzymania obecnej pozycji kapitałowej wynika również z regulacji nadzorczych, które będą dodatkowo zaostrzane – od 2016 r. banki będą musiały wypełniać dodatkowe wymogi tzw. bufora zabezpieczającego oraz podwyższonych wymogów Komisji Nadzoru Finansowego m.in. w związku z posiadaniem portfelem kredytów we frankach szwajcarskich.

Oceniając wpływ projektowanego podatku należy mieć na uwadze zróżnicowanie sytuacji poszczególnych banków. Oprócz grupy banków charakteryzujących się dobrą sytuacją finansową i wysoką odpornością na szoki nawet w obliczu prognozowanego spadku zyskowności w najbliższych latach, istnieje grupa banków słabszych, o niższej rentowności i relatywnie niższych wskaźnikach adekwatności kapitałowej. Negatywny wpływ wprowadzenia projektowanego podatku w połączeniu z innymi regulacjami zwiększającymi obciążenia banków będzie największy właśnie w przypadku tych banków. Opodatkowanie aktywów, a nie wyniku finansowego może, w przypadku niektórych z nich, spowodować powstanie strat.

W opinii NBP wskazane byłoby ograniczenie ryzyka dalszego pogorszenia się sytuacji banków, które obecnie znajdują się w słabszej sytuacji finansowej, poprzez co najmniej zwolnienie z podatku banków realizujących program postępowania naprawczego. Program ten realizowany jest w razie powstania straty, groźby jej nastąpienia albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub utraty płynności, banki które go realizują znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej. W takich warunkach wprowadzenie nowych obciążeń mogłoby istotnie utrudnić poprawę tej sytuacji z negatywnymi skutkami dla stabilności całego sektora.

O ile skutkiem wprowadzenia wszystkich ww. obciążeń, w tym podatku, będą straty banków, konsekwencją może być spadek innych dochodów budżetowych odprowadzonych przez banki. Projektowany podatek będzie miał bezpośredni wpływ na wielkość przychodów budżetu państwa z dywidend od banków z udziałem Skarbu Państwa. Projekt ustawy zakłada wprawdzie, że nie będzie on kosztem uzyskania przychodów dla podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), jednak może prowadzić do spadku przychodów z tytułu CIT, jeśli przełoży się na spadek aktywności i przychodów banków. Skutek będzie szczególnie silny jeśli ograniczenie zdolności banków do finansowania gospodarki spowodowałoby obniżenie wzrostu w całej gospodarce.

Oceniając wpływ projektowanego podatku należy też zwrócić uwagę na **możliwy spadek przychodów** z projektowanego podatku, a także szereg możliwych **negatywnych skutków ubocznych**, które mogą wystąpić po jego wprowadzeniu w zakresie rozwoju systemu finansowego, jego stabilności i sytuacji gospodarczej kraju.

Po wprowadzeniu podatku objęte nim banki mogą podejmować **działania w celu ograniczenia bazy podatkowej, tj. ograniczenia wykazywanej wartości aktywów**:

- W przypadku kredytów oferowanych największym przedsiębiorstwom oraz finansowania konsorcjalnego, np. dużych projektów infrastrukturalnych, krajowe banki działające w ramach międzynarodowych grup kapitałowych mogą dążyć do księgowania udzielanych kredytów w bilansie zagranicznego podmiotu dominującego (lub innego zagranicznego podmiotu w ramach grupy kapitałowej). Tego typu operacje prowadziłyby do wzrostu zadłużenia zagranicznego sektora przedsiębiorstw, a w efekcie również do pogłębienia ujemnej wielkości międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto, co mogłoby pogarszać percepcję ryzyka naszej gospodarki oraz skutkować wzrostem premii za ryzyko;
- Ponieważ podatek od aktywów nie odróżnia profilu ryzyka utrzymywanych przez bank aktywów, można spodziewać się spadku podaży wysokokwotowych i nisko rentownych kredytów hipotecznych i komunalnych;
- Banki mogą dążyć do redukcji niskooprocentowanych aktywów płynnych w postaci obligacji skarbowych, co z jednej strony może skutkować pogorszeniem pozycji płynnościowej sektora, z drugiej zaś dodatkową podażą na wtórnym rynku papierów skarbowych, spadkiem cen obligacji i wzrostem kosztów obsługi długu publicznego;
- Zmniejszenie atrakcyjności nisko rentownych produktów może skłonić banki do poszukiwania aktywów o coraz wyższym ryzyku. Realokacja mogłaby wówczas

polegać na zwiększeniu portfela instrumentów finansowych wykazywanych w księdze handlowej oraz innych nietradycyjnych czynności bankowych, co byłoby niekorzystne z punktu widzenia stabilności finansowej;

- Nowy podatek może zwiększać atrakcyjność transakcji pozabilansowych oraz znaczenie podmiotów sektora *shadow banking* nieobjętych podstawą opodatkowania, co zmniejszałoby możliwości identyfikacji możliwych zagrożeń i oceny stabilności sektora finansowego.
- Może wzrosnąć skłonność banków do przeprowadzenia transakcji sekurytyzacyjnych.
- Banki mogą zachęcać klientów do zamiany depozytów na inwestycje w różnego rodzaju fundusze inwestycyjne oraz produkty strukturyzowane (posiadające często formę obligacji emitowanych przez zagraniczne podmioty należące do danej grupy kapitałowej, a zatem niepodlegające opodatkowaniu omawianym podatkiem). Oznaczałoby to wzrost udziału w aktywach gospodarstw domowych instrumentów o podwyższonym ryzyku inwestycyjnym. Wówczas, w przypadku zrealizowania się negatywnych scenariuszy na rynkach finansowych mogłoby dojść wzrostu ryzyka kredytowego banków oraz do ograniczenia popytu zgłaszanego przez te gospodarstwa domowe z negatywnymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego.

W obliczu wzrostu kosztów związanych z koniecznością odprowadzania podatku banki będą podejmować **działania w kierunku zwiększenia swoich przychodów:**

- Wprowadzenie projektowanego podatku będzie prawdopodobnie skutkować wzrostem marż i kosztów kredytów, w szczególności w przypadku kredytów charakteryzujących się dotychczas niskimi marżami i niską rentownością, takich jak kredyty mieszkaniowe. Zwiększenie marż będzie skutkowało wzrostem kosztów obsługi kredytów, a także spadkiem ich dostępności.
- Z punktu widzenia stabilności wzrostu gospodarki w długim okresie może dojść do niekorzystnych zmian w strukturze akcji kredytowej banków. Proponowana konstrukcja podatku może sprzyjać ograniczeniu podaży kredytów dla najlepszych (i w konsekwencji niskomarżowych) klientów korporacyjnych, co mogłoby zaburzać procesy inwestycyjne. W to miejsce może pojawić się akcja kredytowa finansująca przede wszystkim bieżącą konsumpcję gospodarstw domowych.

Wprowadzenie podatku może też mieć **negatywny wpływ na efektywność polityki pieniężnej**. Ograniczenie finansowania części przedsiębiorstw może obniżyć wrażliwość dynamiki inwestycji na zmiany stóp procentowych banku centralnego. Innym czynnikiem strukturalnym, który mógłby ograniczyć efektywność prowadzenia polityki pieniężnej byłoby wspomniana wcześniej realokacja części portfeli kredytowych do bilansów zagranicznych podmiotów dominujących grup kapitałowych, w których funkcjonują banki krajowe objęte omawianym podatkiem. Z kolei ewentualna zmiana struktury aktywów finansowych gospodarstw domowych mogłaby osłabić siłę wpływu zmian stóp procentowych banku centralnego na zachowania gospodarstw domowych w zakresie konsumpcji i oszczędności.

Projekt ustawy przewiduje **objęcie podatkiem również aktywów zakładów ubezpieczeniowych**. Jedynym krajem, gdzie takim podatkiem obciążony jest sektor ubezpieczeń, są Węgry. Również w przypadku sektora ubezpieczeniowego wprowadzenie dodatkowego obciążenia powinno wiązać się z analizą stabilności podmiotów nim objętych oraz konsekwencji dla całości dochodów budżetu. W uzasadnieniu załączonym do opiniowanego projektu brakuje natomiast takiej analizy. Analizy przeprowadzone przez NBP wskazują na to, że podatkiem zostaną obciążone głównie zakłady ubezpieczeń na życie, w tym jeden z zakładów, który od kilku lat wykazuje stratę finansową. Ponad 60% wpływów z podatku od sektora ubezpieczeń będzie pochodziło od Grupy PZU, która jest jednocześnie istotnym źródłem dywidendy dla Skarbu Państwa.

Poselski projekt ustawy przewiduje objęcie zakładów ubezpieczeń wyższą stawką podatku (0,05% podstawy opodatkowania) niż stawka dla sektora bankowego (0,0325% podstawy opodatkowania). Mając na względzie, że dotychczas w innych krajach Europy takimi regulacjami obejmowano tylko sektor bankowy, NBP nie znajduje uzasadnienia dla zastosowania wyższej stawki dla podmiotów sektora ubezpieczeń. Wyjaśnienie zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy, w którym wskazuje się na wyższą rentowność zakładów ubezpieczeń niż banków, prowadzi bowiem do wniosku, że podatkiem tym powinny być objęte te sektory systemu finansowego, które cechują się najwyższym wskaźnikiem rentowności, np. sektor TFI. Projektodawca nie uwzględnił jednak tych podmiotów jako płatników nowo projektowanego podatku.

Rodzi to istotne wątpliwości w zakresie **równości traktowania podmiotów prowadzących podobną działalność**. W opinii NBP nałożenie *podatku od niektórych instytucji finansowych* na aktywa zakładów ubezpieczeń na życie, oferujących ubezpieczenia

z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK), gdzie ryzyko lokaty ponosi ubezpieczający, może powodować powstanie sytuacji nierównej konkurencji między tymi podmiotami a funduszami inwestycyjnymi. Ubezpieczenia z UFK, jak i tytuły uczestnictwa funduszy inwestycyjnych, są produktami o bardzo zbliżonej strukturze i pełnią identyczne funkcje w procesie inwestowania i oszczędzania.

W opinii NBP, należy rozważyć zasadność ustanowienia aktywów jako podstawy opodatkowania zakładów ubezpieczeń. Pragniemy zauważyć, że środki przeznaczone na pokrycie wypłat świadczeń w ubezpieczeniach na życie, stanowiące część aktywów zakładu ubezpieczeń, są akumulowane przez wiele lat i wypłacane w przypadku zdarzenia ubezpieczeniowego (np. śmierci ubezpieczonego) lub na zakończenie okresu ubezpieczenia. Opodatkowanie tych lokat może prowadzić do obniżenia wysokości świadczeń w ubezpieczeniach, dla których umowna suma ubezpieczenia zależy od stopy zwrotu lokat. Znaczna część lokat przeznaczana jest na wypłatę świadczeń z tytułu zdarzeń losowych, w szczególności zdarzeń katastroficznych, odpowiedzialności cywilnej i rent dla poszkodowanych w wypadkach samochodowych. Lokaty te muszą być adekwatne do zaistniałych zobowiązań i muszą wystarczyć na wypłatę bieżących i przyszłych świadczeń. Opodatkowanie tych lokat może spowodować wzrost cen nowych polis lub ograniczenie oferty produktowej. Zakłady ubezpieczeń mogą być zmuszone do finansowania podatku ze środków własnych, co skutkowałoby obniżeniem wskaźnika wypłacalności. W poselskim projekcie ustawy zakłada się co prawda, że wprowadzenie podatku od aktywów nie może stanowić podstawy do zmiany warunków świadczenia usług ubezpieczeniowych przez instytucje objęte tym podatkiem, jednak znaczną część umów ubezpieczeń stanowią ubezpieczenia zawierane na rok. NBP pragnie zauważyć, że dla nowo zawieranych umów warunki i stawki mogą być odmienne od obecnie obowiązujących, a wprowadzenie podatku od aktywów zakładów ubezpieczeń może skutkować wzrostem stawek ubezpieczeniowych. Mając na uwadze specyfikę aktywów zakładów ubezpieczeń i reasekuracji należy zatem rozważyć doprecyzowanie kategorii aktywów, które stanowiłyby podstawę opodatkowania, wyłączając z niej wybrane kategorie lokat lub zmienić tę podstawę.

Podsumowując, Narodowy Bank Polski wyraża wątpliwość, czy wprowadzenie *podatku od niektórych instytucji finansowych* jest opłacalne dla budżetu państwa, szczególnie w średnim i długim okresie. NBP wskazuje jednocześnie na konieczność dogłębnej oceny skutków ubocznych proponowanego rozwiązania w obszarze rozwoju i stabilności systemu finansowego oraz stabilności gospodarki i kosztów obsługi długu publicznego.

Uwagi o charakterze szczegółowym

W opinii NBP w art. 5 ust. 1 ustawy suma wartości aktywów podatnika powinna być wyznaczana na podstawie bilansu/sprawozdania z sytuacji finansowej podatnika sporządzonego na podstawie ustawy o rachunkowości lub innych przepisów. Zestawienie obrotów i sald księgi głównej mogłoby służyć do wyznaczania sumy wartości aktywów jedynie w przypadku podatników, którzy nie są zobowiązani (na podstawie ustawy o rachunkowości lub innych przepisów) do sporządzania bilansu/sprawozdania z sytuacji finansowej na koniec miesiąca, którego dotyczy podatek.

W art. 5 ust. 2 wskazano, że podstawę opodatkowania w przypadku podatników, o których mowa w art. 4 pkt. 1-3 obniża się o wartość funduszy własnych. Nie jest jednak jasne, co w przypadku oddziałów instytucji kredytowych (art. 4 pkt 3) należy rozumieć jako fundusze własne. Oddziały te nie mają wydzielonych funduszy własnych i odrębnej osobowości prawnej. Są one częścią instytucji kredytowej działającej w innym kraju członkowskim UE.

Ponieważ kwestie charakteru proponowanych podatków oraz ewentualnych zwolnień i ulg powinno się określić przyjmując za podstawę ordynację podatkową, art. 2 projektu ustawy powinien w zostać skreślony, a art. 12 odpowiednio zmieniony. Należałoby przy tym wskazać, które przepisy stosuje się do omawianego podatku, a które nie mają zastosowania w omawianym projekcie. Natomiast w art. 15 projektu należałoby skreślić wyraz „cywilnoprawne”, gdyż określenie to stosuje się dla odróżnienia od umów wynikających z kodeksu pracy, a ani umowy bankowe, ani ubezpieczeniowe nie są normowane wyłącznie w kodeksie cywilnym.

Warto również wskazać, że w uzasadnieniu do projektu Ustawy przedstawiono argument, że „zdolność banku komercyjnego do udzielania kredytu gospodarce regulowana jest dwoma podstawowymi parametrami: poziomem rezerwy obowiązkowej i utrzymaniem adekwatności kapitałowej”. W rzeczywistości wielkość akcji kredytowej w gospodarce nie zależy od poziomu rezerwy obowiązkowej, lecz od decyzji kredytowych banków komercyjnych i ich klientów (w tym przede wszystkim gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw), warunkowanych przez wiele innych czynników, w tym poziomem kapitału. Poziom rezerwy obowiązkowej nie stanowi wiążącego ograniczenia dla

możliwości udzielenia kredytu przez banki. Po pierwsze, bank komercyjny w celu sfinansowania wymogu rezerwy obowiązkowej może – o ile brakuje mu środków na pokrycie tej rezerwy – pozyskać je od innego banku komercyjnego lub banku centralnego w ramach operacji otwartego rynku (pod warunkiem, że inne banki komercyjne lub bank centralny są skłonne do udzielenia takiego kredytu). Po drugie, w Polsce obecnie konieczność finansowania rezerwy obowiązkowej poprzez zaciągnięcie pożyczki w banku centralnym nie występuje ze względu na utrzymującą się znaczącą nadpłynność sektora bankowego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że minimalna wartość współczynnika wypłacalności wynosi 8%. Należy zauważyć, że z uwagi na istniejące ryzyko KNF oczekuje od banków utrzymywania współczynników kapitałowych na poziomach wyższych niż normy regulacyjne. Minimalne poziomy zalecane przez KNF w 2015 r. wynoszą 9% dla współczynnika kapitałowego Tier I i 12% dla łącznego współczynnika kapitałowego, a od 2016 r. poziomy te wyniosą, odpowiednio, 10,25% i 13,25%. Ponadto, banki istotnie zaangażowane w kredyty mieszkaniowe nominowane w CHF zostały zobowiązane we wrześniu 2015 r. do utrzymywania indywidualnie nadanych domiarów kapitałowych. Dodatkowo, w wytycznych co do wypłaty dywidendy KNF zaleca bankom posiadającym znaczne wartości środków gwarantowanych przez BFG (banki posiadające co najmniej 5% udział w rynku depozytów sektora niefinansowego) utrzymywanie współczynników kapitałowych wyższych o 3 pkt proc. Banki, które nie spełniają poziomów zalecanych przez KNF (i/lub innych warunków), mają ograniczenia w wypłacaniu dywidendy.

Z poważaniem,

