



WiseEuropa

Windfall Tax

Podatek od zysków nadzwyczajnych i jego wpływ na gospodarkę

Popyt na energię jest zasadniczo nieelastyczny tzn. często pozostaje na podobnym poziomie pomimo zmian cen. Po ostatnim szoku na rynku surowców i energii powróciła koncepcja opodatkowania nadmiarowych zysków. Wprowadzenie tzw. windfall tax oraz wydatkowanie pozyskanych z niego przychodów na cele przyspieszające transformację zeroemisyjną może być w warunkach polskich uzasadnione.

Maciej Bukowski, Krzysztof Bocian



EKONOMIA I POLITYKA GOSPODARCZA

Windfall Tax. Podatek od zysków nadzwyczajnych i jego wpływ na gospodarkę

Autorzy:

Maciej Bukowski,
Krzysztof Bocian



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich
ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa
www.wise-europa.eu

Niniejszy raport powstał przy wsparciu European Climate Foundation. Odpowiedzialność za informacje i poglądy w nim przedstawione spoczywa na autorach. European Climate Foundation nie ponosi odpowiedzialności za wykorzystanie zawartych lub wyrażonych w nim treści.

Projekt okładki, skład, łamanie: Studio graficzne TEMPERÓWKA s.c.

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich,
Warszawa, 2023

ISBN 978-83-67829-00-7



WiseEuropa

Windfall Tax

Podatek od zysków
nadzwyczajnych i jego
wpływ na gospodarkę

Maciej Bukowski, Krzysztof Bocian

Warszawa, 2023

Kluczowe myśli zawarte w raporcie	5
1. Koncepcja podatku od zysków nadzwyczajnych	7
1.1 Argumenty za	9
1.2 Argumenty przeciw	10
2. Przykłady historyczne	13
2.1 Podatki związane z dużymi wydarzeniami historycznymi	13
2.2 Podatki nałożone na surowce	16
2.3 Podatki od usług telekomunikacyjnych	18
2.4 Podatki bankowe	19
2.5 Podatki energetyczne	22
3. Czy istnieje możliwość wprowadzenia Windfall Tax w Polsce?	25
3.1 Wyjątkowe zyski branży paliwowo-energetycznej w roku 2022	25
3.2 Podatek od zysków nadzwyczajnych z roku 2022	29
3.3 Windfall tax w energetyce jako rozwiązanie trwałe	30
4. Jak redystrybuować środki z Windfall Tax?	34
4.1 Koncepcje redystrybucji	34
5. Podsumowanie i wnioski	36

Kluczowe myśli zawarte w raporcie

- Windfall tax jest koncepcją opodatkowania ponadprzeciętnych zysków spółek, które w wyniku niespodziewanych wydarzeń osiągnęły lepsze niż zazwyczaj wyniki. Pomysł ten ma swoją ponad 100-letnią historię. Pierwsze koncepcje windfall tax zostały wprowadzone w okresie I wojny światowej, a następnie były powielane w czasie II wojny światowej oraz przy okazji kryzysu energetycznego w latach 70. XX wieku.
- Oprócz wydarzeń wojennych, kryzysów i opłaty w ujęciu sektorowym, podatek od zysków nadzwyczajnych ma często zastosowanie w krajach zasobnych w bogactwa naturalne i ma charakter tzw. podatku zasobowego (funkcjonuje m.in. od lat 70. w Norwegii i od lat 80. w Australii – krajach zasobnych w złoża ropy naftowej i gazu ziemnego). W Polsce podobny podatek funkcjonuje od 2012 roku od zysków uzyskiwanych z tytułu eksploracji złóż m.in. miedzi oraz srebra. Zwany jest potocznie podatkiem miedziowym.
- Ostatni szok na rynku surowców i energii sprawił, że koncepcja opodatkowania nadmiarowych zysków powróciła, a w centrum zainteresowania są branże korzystające z podwyższonych cen surowców i kontraktów na energię (branża wydobywcza, paliwowa, energetyczna). Dotyczy to zarówno pierwotnych źródeł energii (węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny), jak i produktów końcowych, takich jak energia elektryczna i benzyna.
- Temat podatku od zysków nadzwyczajnych w Polsce jest o tyle istotny, że dotyczy sektora, który znajduje się w początkowej fazie kilkunastoletniej, a być może kilkudziesięcioletniej transformacji.
- Zastosowanie mechanizmu „Revenue cap” sprawiło, że spółki elektroenergetyczne w Polsce praktycznie zostały pozbawione ponadprzeciętnych zysków, ponieważ to one będą pokrywać koszty regulacji zamrożonych cen energii elektrycznej i gazu, do momentu w którym zostaną one zniesione. Branżami, w których możliwe jest uzyskiwanie ponadprzeciętnych zysków w świetle wyższych cen surowców są branże wydobywcza oraz paliwowa.
- Po odmrożeniu cen energii istnieje możliwość, że także firmy produkujące i dystrybuujące energię elektryczną zaczną generować wyższe zyski. Stanie się tak po roku 2030 kiedy źródłem ewentualnych zysków nadzwyczajnych może być system uprawnień do emisji CO₂. Ewentualne opodatkowanie tego zysku nie może jednak zniechęcać do inwestycji w sektorze – podatek musi brać tę kwestię pod uwagę oferując odpowiednio niską stawkę i odpowiednio wysoki próg zwolnień,



- Zarazem, jeżeli windfall tax zostałby w Polsce wprowadzony – zarówno w roku 2023 (zyski nadzwyczajne górnictwa i sektora rafineryjnego w roku 2022) jak i w przyszłości (ewentualne zyski nadzwyczajne elektroenergetyki), powinien mieć charakter podatku o obiegu zamkniętym tzn. przychody z niego powinny w całości zostać przeznaczone na przyspieszenie transformacji zeroemisyjnej w Polsce.
- Szacowane przychody z tytułu windfall tax w Polsce mogłyby sięgnąć ok. 0,5% PKB w roku 2023 (podatek nałożony na górnictwo i sektor naftowy) i ok. 0,1% PKB średniorocznie po roku 2030 (w przypadku podatku nałożonego na energetykę), co mogłoby sfinansować ok. 10%-30% dodatkowych kosztów transformacji zeroemisyjnej w Polsce.
- Proponujemy, aby przychody z ewentualnego podatku od zysków nadzwyczajnych przeznaczyć na:
 - dekarbonizację sektora transportu, poprzez rozbudowę niskoemisyjnej infrastruktury ładowania samochodów elektrycznych oraz rozwój elektrycznego transportu zbiorowego w aglomeracjach,
 - przyłączanie do sieci źródeł zeroemisyjnych funkcjonujących w energetyce rozproszonej (prosumenci), przede wszystkim w postaci dofinansowywania inwestycji w sieciach niskich napięć oraz magazynach energii,
 - eliminację nieefektywnych i kancerogennych źródeł ciepła w polskich domach poprzez ułatwienie ich zastępowania pompami ciepła instalowanymi w domach o odpowiednio wysokim standardzie energetycznym (termomodernizacja)
 - dekarbonizację trudnych elementów łańcucha wartości w polskim przemyśle i rolnictwie (wysoki krańcowy koszt redukcji).

Zarazem, żeby zwiększyć zasięg oddziaływania funduszu proponujemy, aby środki z niego przeznaczyć nie na środki dotacyjne, lecz na dofinansowanie pomocy o charakterze zwrotnym. Najlepszym sposobem wydatkowania środków byłoby więc dokapitalizowanie działań BGK skierowanych na kreację kredytów służących realizacji ww. celów.

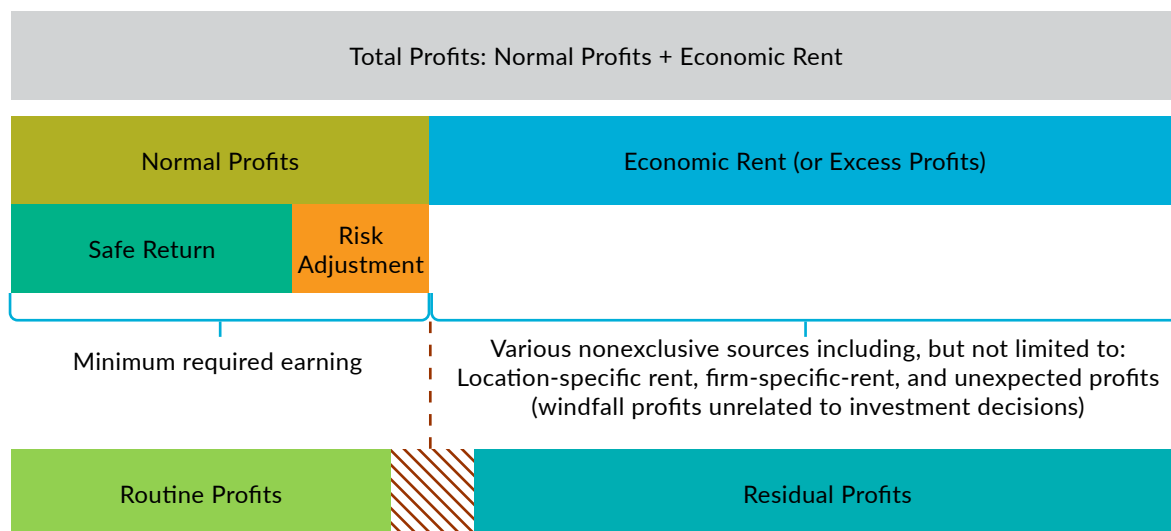
1. Koncepcja podatku od zysków nadzwyczajnych

Podatek od zysków nadzwyczajnych – tzw. windfall tax – nie jest, wbrew temu, co się często uważa, koncepcją nową, powstałą wraz z kryzysem energetycznym roku 2022. Przeciwnie, podatki tego typu były wielokrotnie w historii nakładane na przedsiębiorstwa, które osiągnęły bardzo wysokie zyski nie w wyniku własnych działań, lecz nieoczekiwanych, a zarazem niekorzystnych dla ogółu gospodarki, wydarzeń, na których wystąpienie firmy te nie miały bezpośredniego wpływu. Nieprzypadkowo pierwsze koncepcje opodatkowania ponadprzeciętnych zysków pojawiły się w USA w okresie I wojny światowej, kiedy przedsiębiorstwa w sektorze stalowym osiągnęły bardzo wysokie zyski w wyniku zaangażowania USA w działania wojenne. Przystąpienie Stanów Zjednoczonych do wojny w 1917 roku zwielokrotniło bowiem zamówienia rządowe na stal i wyroby stalowe, na czym skorzystały m.in. takie firmy jak DuPont czy U.S. Steel, osiągając zyski ponad 11-krotnie większe niż zazwyczaj. Nałożenie na nie podatku od nadmiarowych zysków umożliwiło sfinansowanie ok. 40% wszystkich wydatków wojennych USA w tym czasie. Zarazem największe firmy w krótkim czasie znalazły sposoby obejścia tej daniny, przez co, to mniejsze przedsiębiorstwa zostały nią bardziej dotknięte. Przyczyniło się to do zniesienia podatku w 1921 roku. Amerykański podatek od zysków nadzwyczajnych był więc przejściowy, jednak jako tymczasowe rozwiązanie ułatwiające uzyskanie funduszy na wojnę w dużej mierze się sprawdził, dlatego został ponownie wprowadzony dwie dekady później w obliczu II wojny światowej, a następnie w okresie wojny koreańskiej.

Oprócz wojen, podatki od zysków nadzwyczajnych stosowano także w odniesieniu do wybranych branż korzystających z tzw. renty surowcowej. Podatek tego rodzaju funkcjonuje m.in. w Norwegii od lat 70. i w Australii od lat 80. XX wieku, obciążając w obu wypadkach wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego. Na przełomie lat 70. i 80. w związku z kryzysem energetycznym i drastycznym podniesieniem cen ropy naftowej przez kraje OPEC, podatkiem od nadmiernych zysków (Excess Profits Tax) zostały także objęte amerykańskie koncerny naftowe. Z kolei Wielka Brytania wprowadziła w latach 90. podatek od nadmiernych zysków firm oferujących usługi cyfrowe, a więc branżę, która w tym czasie przeżywała spektakularny rozwój związany z popularizacją telefonii komórkowej i Internetu. Branżą, która nie uniknęła podatków sektorowych był także sektor bankowy. Po kryzysie 2008-2009 oraz pandemii Covid-19 opodatkowano go m.in. w Hiszpanii i Francji. Na bazie tych historycznych przykładów można więc powiedzieć, że decyzje o wprowadzeniu podatku od nadmiarowych zysków podejmowane są albo w okresach dużej niestabilności spowodowanej wojną lub kryzysami gospodarczymi, albo w okresie spektakularnego boomu gospodarczego premiującego jednak tylko niektóre gałęzie gospodarki. Zarazem jego przedmiotem są albo te rodzaje działalności gospodarczej, które na tych specyficznych warunkach wyjątkowo korzystają, albo te, które z racji swojej specyfiki czerpią korzyści z renty surowcowej ciesząc się wyjątkową rentownością w wyniku monopolistycznej pozycji rynkowej.

Konstrukcja podatku od zysków nadzwyczajnych może się różnić w zależności od sytuacji w jakiej jest on wprowadzany, a także od specyfikacji sektora, którego dotyczy. Częstym rozwiązaniem jest dodatkowa stawka podatku CIT nałożonego na spółki uznane za osiągające nadmierne zyski tzn. zyski odbiegające od poziomu referencyjnego odpowiadającego sytuacji typowej dla branży w której funkcjonują. Alternatywnym rozwiązaniem jest podatek akcyzowy nałożony na produkcję w danej branży, przy czym rozwiązanie to stosuje się zwykle w odniesieniu do rent surowcowych lub bankowych. Wdrożenie podatku od zysków nadzwyczajnych zależy przy tym od oceny potencjału dochodów, ryzyka fiskalnego i kosztów administracyjnych związanych z jego wprowadzeniem. Już na wczesnych etapach, pojawia się wiele pytań i kontrowersji zaczynając od ogólnej zasadności funkcjonowania takiego narzutu, poprzez określenie bazy, ustalenie progu podatkowego, stawki podatku, biorąc przy tym wszystkim pod uwagę oczekiwania przedsiębiorstw i inwestorów, co do stopy zwrotu z ich inwestycji.

Schemat 1. Uproszczony schemat struktury zysków przedsiębiorstw uwzględniający rentę ekonomiczną



Routine profit can be thought of as the normal return and hence residual profit to be equivalent to economic rent. The original idea is routine profit is the rate of profit earned by a comparable third party and hence the residual profit is total profit minus routine profit. Based on this view, routine profit may or may not coincide with normal profits.

Źródło: IMF, *Excess Profit Taxes: Historical Perspective and Contemporary Relevance*

W czasach wysokiej zmienności na rynkach, wynikłej z nadzwyczajnych sytuacji (wojna, kryzysy), polityka fiskalna czasami wychodzi poza ramy dotychczasowego funkcjonowania, widząc duże rozbieżności i stara się zapobiec dysproporcji rozkładu zysków pomiędzy podmiotami uprzywilejowanymi na skutek wynikłych zmienności, a resztą rynku. Wspólną cechą podatków nadzwyczajnych nakładanych w takich okolicznościach jest więc dążenie do skorygowania nadwyżki zysku, która pojawiała się nieoczekiwanie dla firmy w wyniku zewnętrznej zmiany okoliczności rynkowych, bez związku z jej bezpośrednimi działaniami. Aparat skarbowy stara się w ten sposób zoptymalizować przychody budżetowe nie naruszając jednak fundamentalnej rentowności opodatkowywanych firm, a więc umożliwiając im dalsze funkcjonowanie na dotychczasowych zasadach, a nawet uzyskanie pewnej – zmniejszonej lecz nadal widocznej – premii w zyskach. Ryzykiem nieprzemysłanego postępowania może być bowiem relokacja opodatkowywanej działalności w inne miejsce.

Nieco inaczej jest w przypadku podatków nakładanych na rentę zasobową. Powinny one, co do zasady, maksymalizować dochody budżetu z zasobów poprzez optymalizację ich eksploatacji w czasie. Zbyt wysokie opodatkowanie renty surowcowej może wiązać się z nadmiernym poziomem ryzyka fiskalnego dla kraju zasobnego w surowce, wynikającego z możliwości utraty efektywności projektów związanych z opodatkowaną działalnością, a w konsekwencji z utratą potencjalnych korzyści, również dla branż powiązanych, całej gospodarki i społeczeństwa. Podatki tego rodzaju są często progresywne tj. zależne od cen surowców na rynkach światowych. Elastyczność fiskalna, wykorzystująca podatki progresywne, oferuje bowiem bardziej uporządkowane podstawy do podziału korzyści pomiędzy kraje udostępniające zasoby, a firmy zajmujące się ich wydobyciem i przetwarzaniem.

1.1 Argumenty za

Podatek od nadmiarowych zysków może być okresowy – wprowadzany tylko tymczasowo, w okresie nieprzewidzianej, nadzwyczajnej sytuacji; lub stały – nakładany na branże korzystające z wydobycia zasobów naturalnych. Tymczasowy windfall tax ma pomóc w zaspokojeniu nadzwyczajnych potrzeb finansowych w następstwie dużego, niekorzystnego wstrząsu np. wojny, czy gwałtownego wzrostu cen energii lub żywności. Przychody z niego mogą być wykorzystywane do wsparcia części gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw dotkniętych zaistniałą sytuacją, a tym samym stanowić element przejściowego systemu redystrybucji, funkcjonującego tylko w okresie kryzysu. Szoki gospodarcze są często asymetryczne, premiując jedne branże i gospodarstwa domowe, kosztem innych. Dobrym przykładem była pandemia Covid-19, w której wzrosło zapotrzebowanie na usługi i produkty farmaceutyczne oraz teleinformatyczne, a takie przedsiębiorstwa jak Moderna, Pfizer czy Zoom odnotowywały ponadstandardowo wysoki popyt na swoje produkty i usługi, w części wynikający z decyzji rządowych. Na przeciwległym biegunie, spowolnienie dotknęło m.in. transport lotniczy, gastronomię i hotelarstwo. Z kolei w wyniku wzrostu cen energii w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę, zwielokrotnieniu uległy przychody i zyski firm surowcowych i energetycznych, a straty zaczął ponosić przemysł przetwórczy, drobne firmy usługowe i gospodarstwa domowe. W obu sytuacjach rządy zorganizowały rozbudowane, a zarazem kosztowne fiskalnie programy wsparcia. Sednem idei wprowadzenia tymczasowego windfall tax jest ułatwienie polityce fiskalnej zmniejszania rozpiętości między stronami premiiowanymi i poszkodowanymi przez tego rodzaju duże zaburzenia ekonomiczne powstałe na skutek losowych sytuacji.

Innym rodzajem windfall tax jest stałe opodatkowanie renty ekonomicznej przedsiębiorstw z wybranej branży. Źródło renty ekonomicznej często jest specyficzne dla danego przedsiębiorstwa, a jego podłożem jest siła monopolistyczna jaką ono dysponuje, przy czym wśród firm dysponujących tego rodzaju przywilejem można znaleźć zarówno firmy wielonarodowe, jak i firmy krajowe, często należące do państwa. Renty ekonomiczne ulokowane w sektorze wydobywczym są przy tym specyficzne dla danej lokalizacji, co czyni je łatwiejszymi do opodatkowania. Zaletą stałych, dobrze zaprojektowanych podatków surowcowych jest potencjalne zwiększenie efektywności całego systemu gospodarczego poprzez przeniesienie zysków nadzwyczajnych z sektora zmonopolizowanego do konkurencyjnej części gospodarki, mitygacja nierówności dochodowych

między różnymi typami gospodarstw domowych lub ochrona środowiska (jeśli podatek związany jest z niekorzystnym środowiskowo efektem zewnętrznym).

Potencjalne korzyści wynikające z wprowadzenia podatku od zysków nadzwyczajnych.

- **Redystrybucja bogactwa** – podatek może pomóc w bardziej sprawiedliwym rozłożeniu bogactwa pomiędzy różne warstwy społeczeństwa i służyć jako narzędzie wspierające dla najuboższych grup społecznych.
- **Zmniejszenie spekulacji** – Windfall Profit Tax może zachęcać przedsiębiorstwa do inwestowania w innowacje i długoterminowy rozwój, a nie tylko w krótkoterminowe spekulacje.
- **Ochrona interesów publicznych** – podatek od nadzwyczajnych zysków może pomóc w zaspokojeniu potrzeb społecznych.
- **Zwiększenie dochodów budżetowych** – Windfall Profit Tax może zwiększać dochody budżetowe, co może być szczególnie ważne w sytuacjach dekonunktury oraz dla gospodarek z permanentnym deficytem budżetowym.
- **Ochrona środowiska** – Windfall Profit Tax może być wykorzystywany jako narzędzie do finansowania projektów związanych z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem.

1.2 Argumenty przeciw

Jednorazowy podatek nadzwyczajny, którego projekt opiera się na wydarzeniach z przeszłości i jest reakcją na wydarzenia, które już zaszły, może być uznany za bardziej efektywny ekonomicznie niż np. podwyżka stawki podatku od osób prawnych dla wszystkich, która będzie obowiązywać przez kilka następnych lat, lub podwyżka podatku dochodowego od osób fizycznych, która wpływa na decyzje dotyczące czasu pracy, wydatków i oszczędności. Pod względem efektywności ekonomicznej podatki powinny być projektowane tak, by prowadzić do minimalnych zmian w zachowaniu, być postrzegane jako „sprawiedliwe” i charakteryzować się niskimi kosztami poboru. W praktyce mogą jednak być wyraźnym bodźcem do zmian w zachowaniu konsumentów i przedsiębiorstw. Podatek od zysków nadzwyczajnych jest specjalnym podatkiem, ze względu na 1) częstotliwość – zazwyczaj nie jest stały, a okresowy (z wyjątkiem podatków zasobowych); 2) wysokie stawki krańcowe – często wahają się one w granicach 30-50%, a niekiedy przekraczają 50% podstawy opodatkowania.

Choć w teorii podatek od nadzwyczajnych zysków może wydawać się ekonomicznie efektywny, w praktyce może tak nie być. Nałożenie podatku może wywołać niepewność, co do przyszłego systemu podatkowego, nie tylko dla spółek z sektora objętego podatkiem, ale także z innych branż. Jest to zjawisko tzw. „cienkiej krawędzi klina” (ang. thin edge of the wedge), a więc decyzja pozornie z ograniczonymi konsekwencjami ma przełożenie na cały system gospodarczy znacznie większe niż zakładamy, obejmuje więcej podmiotów z negatywnym efektem dla

dobrobytu. Wszystkie podatki tego typu mają niezamierzone konsekwencje, z czym należy się liczyć i na co trzeba szczególnie uważać.

Potencjalne trudności i negatywne konsekwencje podatku od zysków nadzwyczajnych.

- **Arbitralność i trudność w definicji nadzwyczajnych zysków** – interpretacja sytuacji, w której przedsiębiorstwo osiąga 'zyski nadzwyczajne' może prowadzić do niejednoznaczności i niepewności gospodarowania. Trudności w określaniu bazy podatku, progu oraz stawki.
- **Ograniczenie wolności gospodarczej** – Windfall Profit Tax może ograniczać swobodę działania przedsiębiorstw i w konsekwencji ograniczać ich konkurencyjność na rynku.
- **Zniechęcanie do inwestycji w sektorach wrażliwych na silne wahania cen** – Windfall Profit Tax może zniechęcać przedsiębiorstwa do inwestowania w sektory opodatkowane, a zwłaszcza te, które są wrażliwe na wahania cen, co w średniej perspektywie może wywołać niedobory.
- **Zwiększenie niepewności inwestycyjnej** – w zależności od sektora. Mniejsza podatność na ten argument powinna charakteryzować sektory z szerokim pakietem zachęt dla inwestycji, natomiast sektory mniej uprzywilejowane są bardziej narażone na efekt zmniejszenia inwestycji.
- **Ograniczenie innowacji** – Windfall Profit Tax może ograniczać inwestycje w badania i rozwój, hamując postęp technologiczny i innowacje.
- **Relokacja działalności (offshoring) i przesuwanie zysków przez przedsiębiorstwa wielonarodowe** – nałożenie podatku od nadzwyczajnych zysków w jednej jurysdykcji może doprowadzić do zmiany lokalizacji wielu firm w celu uniknięcia podatku. Dotyczy to zwłaszcza globalnych koncernów, które nie są uzależnione od produkcji w kraju.
- **Zmniejszenie potrzebnych inwestycji** – Obniżenie zysków (niezależnie od tego, czy są one nadmierne czy nie) mogłoby zmniejszyć poziom inwestycji np. w energię odnawialną i spowolnić dążenie do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego nawet jeśli sama energia nie jest opodatkowana. W efekcie nałożenie podatku od nadzwyczajnych zysków może przynieść pewne krótkoterminowe zyski (dla budżetu państwa i obszarów redystrybucji środków), ale mogą one być z nawiązką zrównoważone przez długoterminowe straty (zaniechanie inwestycji i utrata potencjalnych korzyści z tego tytułu).
- **Trudność w implementacji i administrowaniu** – Windfall Profit Tax może być trudny do implementacji i administrowania, co może prowadzić do nieefektywności działania i nadmiernego obciążenia administracji, oddziałując ujemnie na inne sfery publiczne.
- **Zwiększenie importu** – ograniczenie opłacalności działalności krajowej może skutkować zaniechaniem jej w pewnym stopniu, a w konsekwencji wzrostem importu produktów pochodzących z branż objętych podatkiem (przykład: USA – zmniejszenie produkcji krajowej i wzrost importu ropy naftowej z Bliskiego Wschodu w latach 80.).



- **Wyższy podatek = niższa dywidenda** – podatek od zysków nadzwyczajnych spółek oznaczałby m.in. niższą dywidendę wypłacaną przez spółkę i potencjalnie niższą cenę akcji niż w scenariuszu bez podatku. Obniżyłoby to dochody (lub majątek) akcjonariuszy, w tym przyszłych emerytów oraz mogłoby zadziałać odstraszająco na inwestorów.
- **Pośrednie obciążenie dla systemu ubezpieczeń społecznych** – opodatkowanie dodatkowych zysków w branżach strategicznych np. sektor paliwowy, energetyczny, odbiłoby się niekorzystnie na wycenie spółek z tych sektorów. Wiele planów i kont emerytalnych posiada w swoich portfelach akcje spółek z tych sektorów, więc zmniejszenie wyceny rynkowej spółek oraz wypłacanych przez nie dywidend mogłoby wpłynąć negatywnie na wartość oszczędności i obciążyć system emerytalny oraz inwestorów.

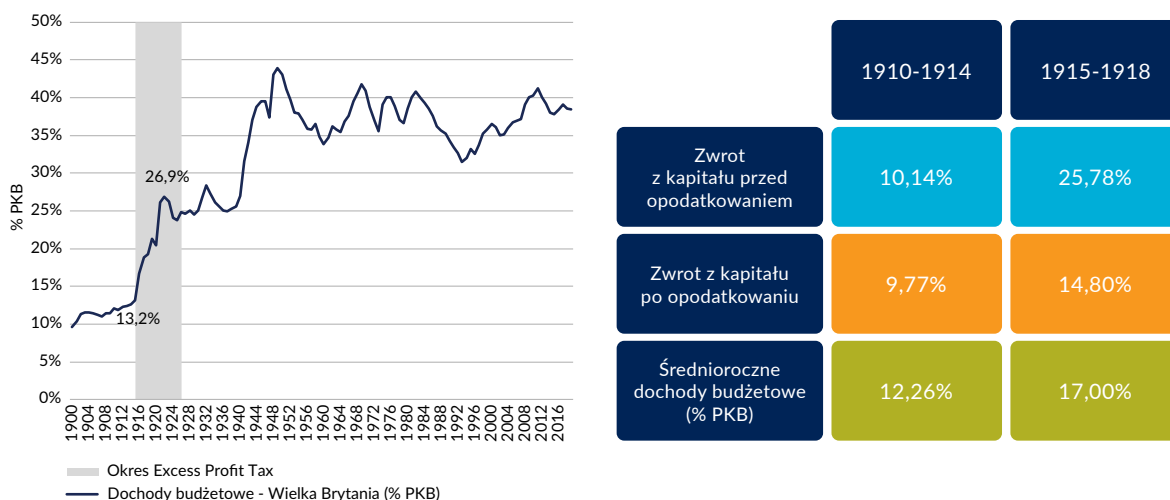
2. Przykłady historyczne

2.1 Podatki związane z dużymi wydarzeniami historycznymi

Podatek od zysków nadzwyczajnych nie jest koncepcją nową. Pierwsze i, co ciekawe, stosunkowo liczne przykłady jego użycia odnotowano już w trakcie I wojny światowej, kiedy to potrzeby związane z finansowaniem działań wojennych zaowocowały w szeregu krajów dodatkowym opodatkowaniem zysków kapitałowych. Działo się tak m.in. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, ale też w Hiszpanii czy Nowej Zelandii. W początkowej fazie I wojny światowej 22 kraje przyjęły jakiś rodzaj podatku od zysków nadzwyczajnych. Szczegóły podatku różniły się w zależności od kraju i czasu, ale opierały się o wspólną przesłankę w postaci pojawienia się wyjątkowych zysków w branżach korzystających na zamówieniach wojennych tj. różnicy między rzeczywistymi zyskami, a tym, co uważano za normalny, społecznie akceptowany zwrot z aktywów. Jednym ze sposobów określenia „normalnego zysku” (powyżej którego mierzy się nadwyżkę) było zdefiniowanie go jako średniego zysku z dwóch, trzech lub pięciu lat przed rozpoczęciem wojny. Innym sposobem było uznanie zysków przekraczających ustalony procent zwrotu z kapitału za zyski nadmierne.

Zgodnie z literaturą, z reguły dokonywano wyboru między dwoma metodami obliczania Excess Profit Tax – podatkiem nałożonym tylko na nadzwyczajne zyski (czyli na zyski wojenne), a podatkiem od nadmiernych zysków w bardziej ogólnym ujęciu. Podatek od nadmiernych zysków był nakładany na zyski, które przekraczały pewien poziom bazowy uważany za „rozsądną” lub „normalną” stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału. Z kolei podatek od „zysków wojennych” nakładany był na zyski, które przekraczały średni poziom „przedwojennych” zysków.

Wykres 1. Dochody budżetowe Wielkiej Brytanii w kontekście wprowadzenia podatku od zysków nadzwyczajnych

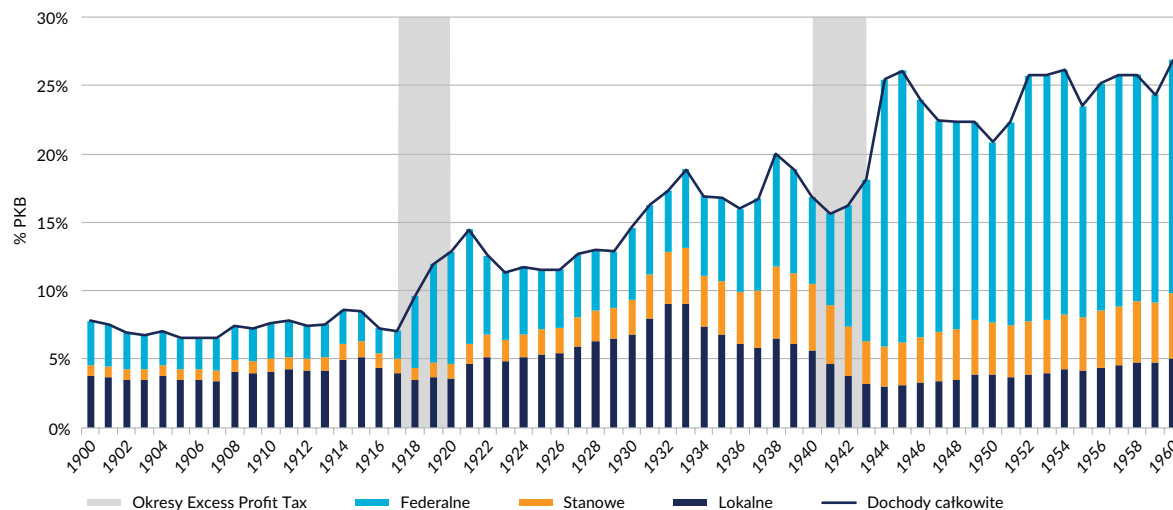


Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych IFS Taxlab – Institute for Fiscal Studies

Historyczne przykłady windfall tax były motywowane głównie potrzebami dochodowymi. W czasach pierwszej wojny światowej mechanizm ten został okrzyknięty najbardziej rewolucyjnym osiągnięciem w finansach publicznych od czasu wprowadzenia podatku dochodowego. Z tego względu stosowały go m.in. Wielka Brytania, Dania, Niemcy, Holandia czy Włochy. W Wielkiej Brytanii w latach 1910-1914 średni zwrot z kapitału przed opodatkowaniem wynosił 10,14%, a w latach 1915-1918 aż 25,78%. Wprowadzenie podatku od nadmiarowych zysków w 1915 roku spowodowało, że zwrot z kapitału po opodatkowaniu zmniejszył się do 9,77% w latach 1910-1914 i do 14,8% w latach 1915-1918. Przychody z dodatkowej daniny stanowiły w 1918 roku 32% przychodów brytyjskiego skarbu, co odpowiadało 4,5% PKB.

W okresie I wojny światowej podobny podatek wprowadziły też Stany Zjednoczone, dzięki czemu budżet federalny zyskał dodatkowo ok. 7 mld USD czyli 40% wszystkich swoich przychodów podatkowych w tamtym okresie, zwiększając zakres interwencji państwa w gospodarce z 7% PKB w 1917 roku do 14% PKB w 1921 roku. Druga runda podatku od zysków nadzwyczajnych w USA nastąpiła dwie dekady później, w 1940 roku. Kongres przyjął nową wersję opłaty, ale tym razem polityczny kompromis pozwolił firmom wybrać metodę, której użyją do pomiaru swoich „nadwyżek” zysków. Spowodowało to, że podatek od nadmiernych zysków z II wojny światowej nie był nawet w przybliżeniu tak skuteczny fiskalnie jak jego poprzednik. Przyniósł tylko około 25% całkowitych dochodów podatkowych z czasów wojny, a po jej zakończeniu został zniesiony bez dyskusji na temat ewentualnej trwałości. W jego miejsce wchodziły jednak inne daniny – zwłaszcza pośrednie – dzięki którym skala budżetu federalnego z dekady na dekadę rosta.

Wykres 2. Dochody budżetowe w USA w latach 1900-1960 (jako % PKB)



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych US Government Revenue

Tabela 1. Wybrane przykłady windfall tax związane z zyskami kapitałowymi oraz wojną

Kraj	Czas trwania	Co opodatkowano	Baza	Stawka
Wielka Brytania	1915-1926	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od średniego zysku z lat przedwojennych	50%
Francja	1915	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 6% kapitału lub średniego zysku z 3 lat przedwojennych	60%
Niemcy	1915	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 6% kapitału lub średniego zysku z 5 lat przedwojennych po wyeliminowaniu roku najlepszego i najgorszego	50%
Włochy	1915	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 8% kapitału	12-35%
Dania	1915	Zyski kapitałowe	Popularnie znany jako <i>Gulasch Tax</i> (podatek od gulaszu w odniesieniu do eksporterów do Niemiec). Nadwyżka od zysku przekraczającego 5% kapitału lub średniego zysku z 3 lat kończących się przed I wojną światową	8-20%
Nowa Zelandia	1916	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 8% kapitału lub średniego zysku z 3 lat przedwojennych	45%
Holandia	1916	Zyski wojenne	Nadwyżka od średniego zysku z 3 poprzednich lat. Dopuszczano odliczenie 5% kapitału	10-30%
Kanada	1916	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 7% kapitału	25%
Rosja	1916	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 8% kapitału	20-40%; 50%
Hiszpania	1916	Zyski kapitałowe	-20% od zysku przekraczającego 7,5-20% kapitału - 25% od zysku przekraczającego 20-35% kapitału - 35% od zysku przekraczającego 35-50% kapitału - 40% od zysku przekraczającego 50% kapitału	20-50%
USA	1917-1921	Zyski kapitałowe	Podatek od nadwyżki zysku był nakładany na różnicę między rzeczywistym zyskiem a normalnym zyskiem, zdefiniowanym jako arbitralny odpis w wysokości 3000 USD plus 8% kapitału wykorzystanego w roku podatkowym	30%; 65%
		Zyski wojenne	Średni zysk z lat 1911-1913 +/- 10% wzrostu lub spadku zainwestowanego kapitału w roku podatkowym w stosunku do średniego zainwestowanego kapitału z tych samych trzech lat przedwojennych	80%
Kanada	1940	Zyski kapitałowe	Nadwyżka od zysku przekraczającego 10% kapitału	75%
USA	1940-1943	Zyski kapitałowe	Taki sam, jak w 1917-1921	30%; 95%

2.2 Podatki nałożone na surowce

Podatki nadzwyczajne są kojarzone z jednorazowymi podatkami lub opłatami nakładanymi na przedsiębiorstwa, które według oceny rządu osiągnęły znaczne, nieoczekiwane zyski wynikające z nadzwyczajnych wydarzeń na rynkach, na których one działają. Dzieje się tak często w przypadku występowania szoków rynkowych lub kryzysów gospodarczych, prowadzących na wybranych rynkach do gwałtownych baniek cenowych, dzięki którym przedsiębiorstwa z branży dotkniętej szokiem korzystają na wzroście cen produktu kosztem reszty gospodarki. Na przykład w sektorze surowcowym, kiedy na skutek wzrostu niepewności na świecie ceny surowców energetycznych gwałtownie rosną.

Dwie udane próby z okresu wojny sprawiły, że amerykański Kongres nałożył podobne podatki także w czasach innego rodzaju kryzysów. Dotyczyło to zwłaszcza szoków naftowych w latach 70. XX wieku. Już w 1974 roku administracja prezydenta Forda przygotowała pierwszą propozycję „nadzwyczajnego podatku od nadzwyczajnych zysków”. W 1977 roku administracja prezydenta Cartera zaproponowała podobny rodzaj podatku, który był częścią programu restrukturyzacji istniejących kontroli cen. Propozycje te były prekursorami decyzji z 1980 roku, kiedy to rząd federalny uchwalił podatek od „nieoczekiwanych” zysków przemysłu naftowego cieszącego się z nadzwyczajnej koniunktury po decyzjach OPEC ograniczających podaż tego surowca na rynkach światowych. Jak się potem okazało, ustawa o podatku od nieoczekiwanych zysków z ropy naftowej była jednym z najgorzej zaprojektowanych podatków tego rodzaju. W rzeczywistości był to podatek akcyzowy, nie opodatkowujący zysków stanowiących różnicę między ceną rynkową ropy skorygowaną ustawowo, a ceną bazową. Zwiększał on i tak rosnącą cenę ropy, a jego koszt ponosili konsumenci. Podatkiem zostało objęte około 2/3 wydobywanej ropy na terenie USA. Zarazem cena ropy wkrótce się ustabilizowała, a generowane przychody okazały się dalekie od prognoz (80 mld USD wobec prognozowanych 393 mld USD w latach 1980-1988). Złożoność obliczania podatku sprawiała, że był on ogromnym obciążeniem administracyjnym zarówno dla IRS, jak i dla potencjalnych podatników, a ponieważ został nałożony głównie na krajową produkcję ropy, ustawa przyczyniła się do zwiększenia zależności USA od importu.

Oprócz popularnego przypadku z lat 80. w USA, podatki od nadzwyczajnych zysków wprowadzono również w innych krajach w późniejszych okresach. W Zambii w 2008 roku podatkiem został objęty sektor wydobywczy, głównie duże kopalnie miedzi, na skutek reformy podatkowej dla sektora wydobywczego, u podstaw której leżała zmiana modeli regulacyjnych dla górnictwa. Modele w tamtym czasie pochodziły z XIX wieku i były oparte w dużej mierze na samoregulacji i umowach bilateralnych pomiędzy indywidualnymi kopalniami, a rządem. Przesłanką do reform były szacunki, które wykazywały, że dochody w sektorze górniczym w Zambii w latach 2002-2008 stanowiły ok. 66% PKB kraju z 2002 roku, a po odjęciu wydatków na inwestycje, środki w większości przekazywano za granicę w formie zysków. Podatek od zysków nadzwyczajnych był elementem głębokiej reformy podatkowej w kraju i miał na celu zatrzymanie w kraju zysków pochodzących z sektora wydobywczego.

Tabela 2. Wybrane przykłady windfall tax związane z surowcami i branżą wydobywczą

Kraj	Czas trwania	Co opodatkowano	Baza	Stawka
Norwegia	1975- do teraz	Zyski z wydobycia ropy i gazu	Podstawa opodatkowania jest taka sama, jak w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, ale z dodatkowym odliczeniem 21% kosztów kapitałowych, ograniczonym odliczeniem odsetek oraz stratami przenoszonymi na przyszłość według stopy procentowej wolnej od ryzyka	56%
USA	1980-1988	Zyski przedsiębiorstw wydobywających ropę i gaz	Baryłka ropy	40 USD za baryłkę
Australia	1987- do teraz	Zyski przedsiębiorstw wydobywających ropę i gaz	Zyski	40%
Ghana	2000		Podatek od przepływów pieniężnych z wyrównaniem strat, nakładany po podatku dochodowym od osób prawnych, o wielu poziomach opodatkowania. Na każdym poziomie stawka AOE i nadwyżka stopniowo wzrasta, przy czym odlicza się AOE płacone na niższych poziomach tak, że stawka AOE wzrasta wraz ze wzrostem rentowności projektu.	
Zambia	2008	Zyski kopalni miedziowych		47%
Polska	2012- do teraz	Zyski kopalni miedziowych		*Dość skomplikowany sposób wyliczenia, szczegóły w Ustawie
Irlandia	2022	Zyski przedsiębiorstw działających w produkcji i rafinacji paliw kopalnych	Zyski powyżej 20% średniej z lat 2018-2021	75%

*<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20120000362/T/D20120362L.pdf>

Kryzysy nie są wyłącznym przypadkiem, w którym stosuje się windfall tax. Podatek od zysków nadzwyczajnych występuje również w formie stałej opłaty w ujęciu sektorowym i jest stosowany w celu ograniczenia zysków uzyskiwanych przez firmy działające w określonych branżach, które uważane są za szczególnie dochodowe. Podatek ten ma na celu zapobieganie monopolom na rynku, ograniczenie nadmiernych zysków kosztem konsumentów oraz zwiększenie wpływów budżetowych. Taki rodzaj podatku charakteryzuje najczęściej branżę wydobywczą, która ze względu na zasobność danego kraju w bogactwa naturalne, koncentruje swoją działalność na wydobyciu surowców i czerpie z tego tytułu korzyści. Jako, że zasobność w złoża na danym terenie

nie jest efektem działań spółek wydobywczych, lecz powodem ich działalności, państwa dysponujące zasobami naturalnymi z reguły roszczą sobie prawo do części zysków z ich wydobycia, aby korzyści nie były całkowicie absorbowane przez sektor wydobywczy, ale by mogły przyczyniać się do rozwoju gospodarczego całego kraju. Taka praktyka jest stosowana od lat 70. XX wieku w Norwegii oraz od lat 80. w Australii – krajach zasobnych w złoża surowców (głównie gaz ziemny oraz ropa naftowa; w Australii także cynk, nikiel, ołów, aluminium). Ciekawe rozwiązanie związane z przychodami z tytułu zasobów ropy naftowej oraz gazu ziemnego zastosowano w Norwegii. W celu akumulacji korzyści płynących z tego tytułu utworzono Norweski Państwowy Fundusz Emerytalny, pierwotnie Państwowy Fundusz Ropy Naftowej (Statens pensjonsfond – Utland, SPU), który zasilany jest częścią podatków od wydobycia ropy naftowej oraz gazu ziemnego.

Również w Polsce od 2012 roku funkcjonuje pewnego rodzaju podatek zasobowy, a konkretnie podatek od zysków uzyskiwanych z tytułu eksploracji złóż m.in. miedzi oraz srebra, zwany potocznie podatkiem miedziowym. Wprowadzona w 2012 roku Ustawa reguluje opodatkowanie od wydobycia niektórych kopalin (miedzi, srebra, gazu ziemnego, ropy naftowej), a podatek stanowi dochód budżetu państwa. W praktyce jedynym płatnikiem taksy miedziowej jest obecnie KGHM Polska Miedź SA, który eksploatuje największe w Europie złożo rudy miedzi, posiada uprawnienia do eksploatacji złóż na terenie USA, Kanady i Chile, a także jest szóstym producentem miedzi elektrolitycznej i drugim producentem srebra na świecie. Grupa produkuje również m.in. złoto, ołów, kwas siarkowy i sól kamienną, a KGHM jest jednym z czołowych polskich eksporterów. Co jednak istotne, opodatkowaniu podlegają jedynie wydobywane metale, a nie ich rudy, czyli kopaliny, w których owe metale można znaleźć. Do 2022 roku z tytułu podatku miedziowego KGHM odprowadzał ok. 1,5-2 mld zł rocznie. W pierwszych sześciu latach obowiązywania podatku miedziowego (2012-2017) KGHM odprowadził do budżetu państwa ok. 9,5 mld zł.

2.3 Podatki od usług telekomunikacyjnych

Rozpowszechnienie usług telekomunikacyjnych oraz ICT – zarówno głosowych jak i szerokopasmowych było ważnym motorem wzrostu w większości gospodarek rozwiniętych w latach 80. i 90. XX wieku. Usługi telekomunikacyjne stały się istotnym wkładem w produktywność i wzrost gospodarczy, częściowo z powodu możliwych efektów zewnętrznych i integracji społecznej oraz dobrobytu konsumentów, ale przede wszystkim dzięki skróceniu czasu wysyłania i pozyskiwania danych, szybszemu przepływowi informacji oraz możliwości prowadzenia biznesu na odległość. Sektor telekomunikacyjny był trudnym sektorem pod względem jego opodatkowania, ponieważ od rewolucji technologicznej ICT w latach 90. i zwiększenia popularności Internetu, a wcześniej wykorzystywania telefonów oraz komputerów do celów produkcyjnych, usługowych czy społecznych, gospodarka światowa doświadczyła okresu dynamicznego wzrostu gospodarczego, napędzanego zwiększoną produktywnością pracy. W wielu krajach szeroki zasięg telekomunikacji jest również postrzegany jako imperatyw w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Telekomunikacja w coraz większym stopniu dostarczała istotne usługi w sektorach takich jak bankowość, zdrowie, edukacja czy bezpieczeństwo. Pomysły dodatkowych obciążeń podatkowych skłoniły branżę do narzekania na nadmierne opodatkowanie, wzbudzając obawy o negatywne skutki dla wzrostu gospodarczego wynikające z utraty korzyści płynących z oferowanych przez sektor usług. Pomysły dodatkowych obciążeń podatkowych były z kolei motywowane twierdzeniami, że ograniczona konkurencja

w sektorze telekomunikacji tworzy nadzwyczajne renty, które mogłyby być skutecznie wychwytywane i opodatkowane w celu minimalizacji zniekształceń powstających na dynamicznie rozwijającym się rynku telekomunikacyjnym.

Epizod opodatkowania sektora telekomunikacji miał miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie windfall tax został wprowadzony w 1997 roku. W latach 80. i 90. kraj ten prowadził politykę prywatyzacji, w wyniku której państwowe przedsiębiorstwa z wielu branż, w tym telekomunikacyjnej (takie jak British Telecom) przeszły w prywatne ręce. W 1984 roku została uchwalona Ustawa o telekomunikacji (the Telecommunications Act 1984), która zakładała prywatyzację brytyjskiej telekomunikacji (BT Group plc – potocznie zwany British Telecom), ustanowienie Urzędu Telekomunikacji (Oftel) jako regulatora rynku telekomunikacyjnego, a także wprowadzenie systemu licencyjnego na prowadzenie działalności w branży. W 1997 roku rząd Tony'ego Blaira wprowadził podatek od nadzwyczajnych zysków, które zostały określone jako „nadmierne zyski sprywatyzowanych przedsiębiorstw użyteczności publicznej” na skutek prywatyzacji z lat 80. i 90., argumentując decyzję naprawą złego interesu, jaki klienci i podatnicy otrzymali z prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Podatek przyniósł rządowi jednorazowy dochód szacowany na ok. 5 mld GBP, który został wykorzystany do sfinansowania tzw. New Deal, w tym programu „Welfare-To-Work”, mającego na celu walkę z długotrwałym bezrobociem oraz zapewnienie inwestycji kapitałowych dla szkół. Podatek został obliczony za pomocą dziesięciokrotnego wskaźnika P/E (cena do zysku), w którym średni zysk po opodatkowaniu w ciągu czterech lat po prywatyzacji został pomnożony przez dziesięć. Różnica między tą wartością, a całkowitą kapitalizacją rynkową opartą o cenę wejścia spółki na giełdę podlegała 23% „podatkowi od nadzwyczajnych zysków” płatnemu w dwóch ratach z początkiem 1997 i 1998 roku. Oprócz sektora telekomunikacyjnego windfall tax wprowadzony w 1997 roku w Wielkiej Brytanii obejmował również inne sektory sprywatyzowane na skutek m.in. Ustawy o gazie (the Gas Act 1986), Ustawy o lotniskach (the Airports Act 1986), Ustawy o wodzie (the Water Act 1989), Ustawy o energii elektrycznej (the Electricity Act 1989) czy Ustawy o kolejach (the Railways Act 1993). Wśród przedsiębiorstw objętych podatkiem znalazły się m.in. BAA, British Energy, British Gas, British Telecom, National Power, Northern Ireland Electricity, Powergen, Scottish Hydro, Scottish Power, Railtrack, United Utilities.

2.4 Podatki bankowe

Podatek od zysków nadzwyczajnych pojawiał się także w sektorze bankowym i podobnie, jak inne tego typu podatki miał na celu pobieranie dodatkowych środków od instytucji uzyskujących nadzwyczajne zyski w wyniku zmian sytuacji rynkowej. Pierwsze koncepcje podatku od zysków nadzwyczajnych w sektorze bankowym miały miejsce w Szwecji na początku lat 90. W związku z wysoką inflacją na przełomie lat 80. i 90. i brakiem możliwości utrzymania stałego kursu walutowego zdecydowano o kilkukrotnej dewaluacji korony szwedzkiej. Po hossie na rynku nieruchomości w latach 80. nastąpił drastyczny spadek ich cen w pierwszej połowie lat 90. (o ok. 25% w przypadku lokali mieszkaniowych i 40% dla lokali użytkowych). Odsetek niespłaconych kredytów mieszkaniowych który wynosił 0,2-0,5% w okresie boomu, wzrósł do ok. 5% w szczycie kryzysu, czego efektem był kryzys bankowy. Został on powstrzymany dopiero, gdy rząd Szwecji zobowiązał się udzielić bankom wsparcia finansowego, a deficyt budżetowy wzrósł do ponad 10% PKB. W celu pokrycia kosztów kryzysu finansowego, który miał miejsce w tamtym

czasie wprowadzono podatek od zysków dla sektora bankowego. Miał on charakter tymczasowy i był pobierany od zysków banków powstałych w wyniku spadku kosztów związanych z ich działalnością oraz możliwością generowania zysków, dzięki płynności finansowej utrzymanej na skutek pomocy rządu.

Sektor bankowy był także w centrum kryzysu finansowego w latach 2008-2009. Zły sposób finansowania kredytów nieruchomościowych w USA spowodował problemy z utrzymaniem płynności zarówno największych banków jak i instytucji ubezpieczeniowych (upadek Lehman Brothers, liczne bail-outy do sektora bankowego ze strony administracji USA). Powiązania sektora finansowego na osi Stany Zjednoczone-Europa, sprawiły, że problemy finansowe dotknęły także tego typu instytucje w krajach europejskich. Przypadek Lehman Brothers utwierdził przekonanie, że największe instytucje finansowe zostały uznane za zbyt duże by upaść („Too big to fail”) otrzymując pomoc ze stron rządów w celu utrzymania ich płynności i nierozlania się kryzysu na całą gospodarkę. Ogromna pomoc rządowa dla sektora bankowego wzbudzała jednak negatywne emocje społeczne. Kwestionowano zasadność dużych programów pomocowych dla branży, która mimo zatrudniania dużej liczby wyjątkowo dobrze wynagradzanych pracowników stosowała luźną politykę kredytową jednocześnie lewarując ponad miarę swoje aktywa i tą drogą przyczyniając się do światowego kryzysu finansowego, wzrostu bezrobocia i recesji. Dofinansowanie sektora bankowego dawało mu handicap w stosunku do wielu innych branż, które pomocy na tak wielką skalę nie otrzymały i odczuwały skutki kryzysu przez następne lata. Pojawiło się wiele pomysłów, aby nałożyć na sektor bankowy podatki od nadmiarowych zysków, które banki były w stanie generować wskutek otrzymania hojnych subwencji ze strony państwa i zachowania płynności.

W Wielkiej Brytanii zaczęto od wprowadzenia 50% podatku od premii przyznawanych w sektorze bankowym (powyżej 25 000 GBP), aby zapobiec sytuacji wypłat sowytych profitów z pieniędzy publicznych, zwłaszcza, że po kryzysie podniesiono stawki podatku dochodowego w celu zmniejszenia deficytu budżetowego (które odczuwał przeciętny podatnik). Pomysł wydawał się słuszny zwłaszcza, że wartość premii wypłaconych w sektorze bankowym w Wielkiej Brytanii w 2007 roku wyniosła aż 10,2 mld GBP. Brytyjski podatek wywołał oburzenie w całej branży oraz obawy, że Londyn będzie tracił pracowników i biznes na rzecz konkurencyjnych centrów finansowych. Głosy oburzenia słyhać było także w USA, nowojorscy bankierzy nie mogli zrozumieć, dlaczego Wielka Brytania próbuje „zabić złotą gęś” przez superpodatek od premii. Koniec końców podatek od premii bankowych przyniósł ok. 2 mld GBP dochodów do budżetu i nie powstrzymał banków przed wypłatą dużych kwot. Podobny mechanizm zastosowano we Francji w postaci nałożenia 50% podatku na premie dla handlowców finansowych powyżej kwoty 27 500 EUR, a przychody z podatku przeznaczono na pomoc bezrobotnym.

Tabela 3. Wybrane przykłady windfall tax w sektorze bankowym

Kraj	Czas trwania	Co opodatkowano	Baza	Stawka
Wielka Brytania	2009	Premie w sektorze bankowym	Nadwyżka od 25 000 GBP	50%
Francja	2009	Premie w sektorze bankowym	Nadwyżka od 27 500 EUR	50%
Hiszpania	2023-2024	Działalność bankowa (podmioty krajowe)	Dochody z odsetek i prowizji	4,8%
Francja	Od 2023	Dywidendy korporacji wypłacane na skutek nadzwyczajnych zysków	Dywidendy, jeżeli są o 20% wyższe od średniej wypłacanej w latach 2017-2021	25% lub 35%

Po turbulencjach jakich doświadczyło większość krajów w ostatnich trzech latach (pandemia Covid-19, lockdowny, recesja, silne odbicie popandemiczne, wojna w Ukrainie, kryzys energetyczny) pojawiły się głosy na temat ponownego opodatkowania banków, które na skutek silnych wahań gospodarczych w pewnych momentach miały uprzywilejowaną pozycję rynkową. Szczególnie sugestywna koncepcja dodatkowego opodatkowania branży pojawiła się w Hiszpanii i była motywowana złagodzeniem bolesnego wpływu wysokich kosztów energii, inflacji i ogólnych kosztów życia na społeczeństwo, zwłaszcza na gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Hiszpańska propozycja zakłada obciążenie dużych banków (m.in. Santander, BBVA, Sabadell, Abanca, Bankinter, CaixaBank; z wyłączeniem zagranicznych oddziałów prowadzących działalność na terenie Hiszpanii) podatkiem w wysokości 4,8% od dochodów netto z odsetek i prowizji powyżej 0,8 mld EUR, a przychody do budżetu z tego tytułu w ciągu najbliższych dwóch lat szacowane są na 3 mld EUR.

Chociaż propozycja podatku nie odnosi się stricte do zysków, lecz do dochodów (stąd niższa stawka podatku), to myśl przewodnia koncepcji motywowana jest, podobnie jak w innych przypadkach, możliwymi zwiększonymi dochodami banków hiszpańskich na skutek wzrostu stóp procentowych w strefie euro. Szeroko komentowanymi kwestiami dotyczącymi tego tematu jest potencjalne osłabienie pozycji kapitałowej banków, ale również zakłócenie działań władz monetarnych w kontekście walki z inflacją poprzez wprowadzenie takiego podatku, a także możliwość przerzucania nowych obciążeń na klientów banków. Pomysł nie spodobał się inwestorom, w dniu ogłoszenia propozycji ceny akcji banków hiszpańskich znacząco spadły o ponad 10%. Pod koniec wstępnego okresu jego obowiązywania (do 2024 roku) ma nastąpić ocena efektów podatku i decyzja czy powinien on pozostać tymczasowy czy miałby zostać utrzymany na stałe jako substytut części średnioterminowej reformy podatkowej w Hiszpanii.

Idea ta wywołała szeroką dyskusję na temat opodatkowania niespodziewanych zysków również w innych krajach europejskich, w której po jednej stronie stają rządy przekonane o słuszności koncepcji w imię minimalizacji ryzyka nadmiernej dysproporcji dochodów w przekroju branżowym i pomocy najuboższym w okresie wzrostów kosztów życia, a przedsiębiorstwami będącymi de facto celem opodatkowania, stawiającymi często tezę, że dodatkowe obciążenia w czasach licznych szoków i niepewności gospodarczej mogą mieć negatywny wpływ nie tylko na ich działalność, ale również pośrednio na całą gospodarke.

2.5 Podatki energetyczne

Sektorem który obecnie przyciąga szczególną uwagę w kontekście opodatkowania nadmiarowych zysków, jest sektor energetyczno-paliwowy. Popandemiczne ożywienie gospodarcze, dodatkowo pogłębione manipulacjami rynkowymi Kremla, spadkiem produkcji energii w wyniku wycofywania się z niemieckiego atomu i awarii francuskich elektrowni jądrowych, oraz wojna Rosji z Ukrainą – zwiększyły zapotrzebowanie na energię w Europie i spowodowały skok cen energii. Dotyczyło to wszystkich pierwotnych źródeł energii (węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny), a także produktów końcowych, takich jak energia elektryczna i benzyna. Sytuacja ta dała podwaliny do ponownych rozważań na temat wprowadzenia podatku od zysków nadzwyczajnych – tym razem obejmując szeroko pojęty sektor energetyczny. Na podstawie raportów spółek energetycznych, paliwowych i naftowych, można powiedzieć, że ich zyski wyraźnie wzrosły, szczególnie w III i IV kwartale 2022 roku. Na poziomie unijnym zgodzono się więc na wdrożenie nadzwyczajnych środków w walce z kryzysem energetycznym. Oprócz wdrożenia planów oszczędzania energii i obowiązkowych ograniczeń, zerwania umów ze stroną rosyjską i nowych kontraktów na dostawy energii z innych kierunków, zdecydowano się na nałożenie 33% podatku od zysków nadzwyczajnych dla firm energetycznych (zyski powyżej 20% średniej z lat 2019-2021), z którego środki mają zostać przeznaczone dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw zmagających się z podwyższonymi kosztami życia. Unijni ministrowie szacują, że w latach 2022-2023 mogą zebrać z tego tytułu 140 mld EUR.

Radykalne środki przedsięwzięło niemieckie Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu. Niemiecki resort zdecydował się przedstawić swój plan przejęcia aż 90% dodatkowych zysków z niektórych czystych generatorów energii. Podatek od nieoczekiwanych zysków (nazywany tymczasową składką solidarnościową) będzie nakładany na producentów energii elektrycznej na podstawie wykorzystywanego przez nich źródła. Niemcy przedstawiły 22 listopada pakiet o wartości 54 mld EUR, który od 2023 roku ogranicza ceny gazu dla firm i gospodarstw domowych, a więcej przeznaczają na energię elektryczną. Pomoc na rachunki będzie częściowo finansowana z podatku od dochodów nadzwyczajnych, z którego według urzędników rząd spodziewa się pozyskać co najmniej 10 mld EUR. Proponowany poziom odnoszący się do każdego źródła wytwarzania energii elektrycznej jest niższy niż sugerowany przez Komisję Europejską (180 EUR za MWh). Przedstawiciele branży alarmują, że taka opłata może powstrzymać inwestycje potrzebne do odejścia od importowanych paliw kopalnych, co może wydłużyć czas uniezależnienia się od zewnętrznych dostawców oraz rozciągnąć w czasie istniejące różnice pomiędzy przychodami producentów energii ze źródeł niskoemisyjnych i paliw kopalnych.

Tabela 4. Progi cenowe wybranych źródeł wytwarzania energii elektrycznej podlegające 90% podatkowi od zysków nadzwyczajnych w Niemczech

Źródło wytwarzania energii elektrycznej	Wartość progowa [EUR / MWh]
Węgiel brunatny	60 (+ koszty CO ₂)
Węgiel brunatny (rezerwy, wcześniejsze zamknięcia)	82 (+ koszty CO ₂)
Wiatr morski	130
Słońce	130
Energetyka jądrowa (do grudnia 2022 r.)	70
Energetyka jądrowa (do kwietnia 2023 r.)	130

Źródło: German Electricity Price Brake Act z dnia 25.11.2022 r.

Na podobny mechanizm zdecydowały się również inne kraje Europy. Rząd Wielkiej Brytanii przy okazji ogłaszania średnioterminowego budżetu, podniósł podatek od zysków nadzwyczajnych od firm naftowych i gazowych (z 25% do 35%) oraz rozszerzył opłatę na wytwórców energii elektrycznej (45% stawka). W Wielkiej Brytanii ceny energii elektrycznej są powiązane z hurtowymi cenami gazu, co oznacza, że wielu wytwórców energii czerpie wyższe zyski. Podatek ten ma przynieść do budżetu państwa 55 mld GBP przychodów w latach 2022-2028. Jednocześnie Wielka Brytania zapowiedziała pierwsze od dziesięcioleci inwestycje w energetykę jądrową, co jest sygnałem nasilającego się w Europie trendu budowy wewnętrznej stabilności energetycznej (700 mln GBP na inwestycje w elektrownie jądrową Sizewell C – pierwsze od ponad 30 lat wsparcie rządowe dla projektu nuklearnego).

W Hiszpanii, w ramach walki z kryzysem, oprócz decyzji o nałożeniu podatku od dochodów na sektor bankowy, zatwierdzono podobny system, z niższą stawką (1,2% od sprzedaży) dla przedsiębiorstw energetycznych o obrotach powyżej 1 mld EUR rocznie (wyłączając podmioty o charakterze regulowanym i podmioty zagraniczne). Dochody z tego tytułu zostały oszacowane wstępnie na 4 mld EUR, jednak po wyłączeniu podmiotów zagranicznych oraz krajowych o charakterze regulacyjnym zrewidowano szacunki o 2 mld EUR. Łącznie z podatkiem bankowym, do budżetu, miałyby trafić ok. 5 mld EUR (nie 7 mld EUR jak w początkowej propozycji) w latach 2023-2024. Plan Hiszpanii jest odrębny od propozycji UE dotyczącej podatku od nieoczekiwanych dochodów i miałyby zastosowanie tylko do firm naftowych i gazowych. Nakładałby opłatę (podobnie jak w Wielkiej Brytanii i w Niemczech) na wytwórców energii elektrycznej, jednak opodatkowywałby przychody ze sprzedaży (1,2%), a nie zyski nadzwyczajne, co spotkało się z szeroką falą krytyki hiszpańskiego biznesu energetycznego.

Tabela 5. Wybrane propozycje windfall tax obejmujące sektor energetyczny

Kraj	Czas trwania	Koncepcja	Co opodatkowano	Baza	Stawka
Włochy	Od 2023	Podatek ma objąć spółki działające na hurtowych rynkach gazu i energii elektrycznej, w tym wytwórców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych; firmy zajmujące się produkcją i dystrybucją ropy i gazu oraz importerów energii elektrycznej, gazu ziemnego i produktów ropopochodnych.	Zyski nadzwyczajne firm energetycznych		50%
Niemcy	2022-2023		Spółki naftowe, węglowe, gazowe	Zyski powyżej 20% średniej z lat 2018-2021	33%
Niemcy	Listopad 2022 – Lipiec 2023	Z możliwością przedłużenia do kwietnia 2024 r. 90% podatek dotyczy nadwyżki dochodów przekraczających określone stawki za kWh. Przypisane stawki różnią się w zależności od charakteru produkcji, w tym energii odnawialnej (wiatrowej, słonecznej), energii jądrowej, produkcji z węgla brunatnego, oleju mineralnego, biogazu i odpadów drzewnych, a także innych czynników.	Przedsiębiorstwa energetyczne	Dochody przekraczające określone progi poszczególnych źródeł wytwarzania*	90%
Hiszpania	2023-2024	Firmy krajowe powyżej 1 mld EUR obrotu (z wyłączeniem podmiotów zagranicznych)	Przedsiębiorstwa energetyczne	Dochody ze sprzedaży	1,2%
UE	2022-2023		Koncerny naftowe, gazowe, węglowe	Zyski powyżej 20% średniej z lat 2019-2021	33%
Wielka Brytania	2023-2028		Producenci ropy i gazu	„Zyski nadzwyczajne”	35%
Wielka Brytania	2023-2028		Niskoemisyjni wytwórcy energii elektrycznej	Zyski powyżej pierwotnej ulgi w wysokości 10 mln GBP	45%

*patrz Tabela 4

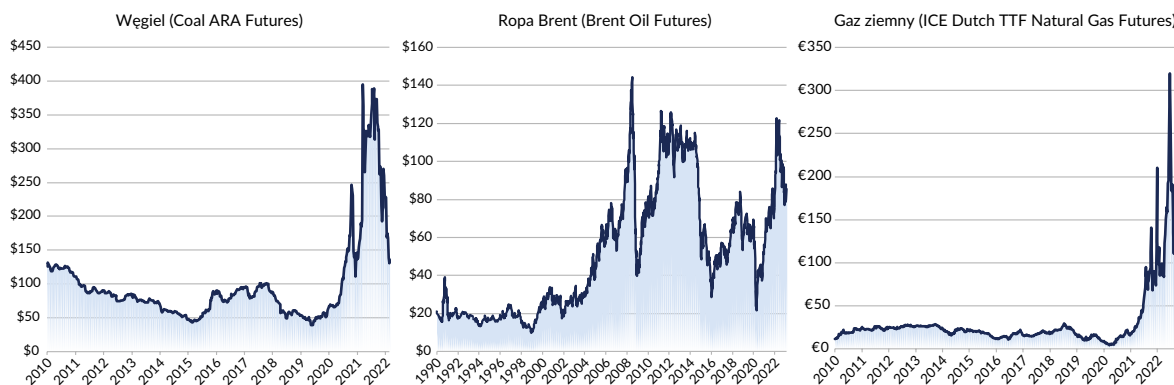


3. Czy istnieje możliwość wprowadzenia Windfall Tax w Polsce?

3.1 Wyjątkowe zyski branży paliwowo-energetycznej w roku 2022

Popyt na energię jest stosunkowo mało elastyczny tzn. pozostaje na zbliżonym poziomie niezależnie od cen nośników energii. W odpowiedzi na wzrost notowań surowców naturalnych, większość firm przemysłowych i usługowych w niewielkim stopniu redukuje więc zapotrzebowanie na energię. Dzieje się tak także dlatego, że udział wydatków na gaz, węgiel, ropę naftową czy elektryczność w kosztach ogółem większości branż przemysłowych i usługowych wytwarzających ponad 80% PKB jest mały – nie przekraczający 3% sprzedaży ogółem. Także gospodarstwa domowe mimo, że na dobra energetyczne przeznaczają 10% swoich przychodów lub więcej, niechętnie redukują popyt na energię. W ich wypadku decydują preferencje przedkładające zasilanie urządzeń elektrycznych, ogrzewanie domu czy transport nad konsumpcję innych dóbr i usług. Nieelastyczny popyt powoduje więc, że wzrost ceny nośników energii przesuwa w ich kierunku część dotychczasowego popytu na inne dobra i usługi. Wywołuje to – zależnie od skali szoku cenowego – spowolnienie gospodarcze, wywołane spadkiem konsumpcji, a często także wzrostem stóp procentowych banku centralnego, starającego się kontrolować wzrost inflacji. Gorsza koniunktura w całej gospodarce nie oznacza jednak dekoniunktury w firmach paliwowo-energetycznych. Przeciwnie, czasy dużych wzrostów cen węgla, gazu czy ropy naftowej oznaczają dla nich zwykle wyraźną poprawę rentowności. Wbrew swojej nazwie kryzysy energetyczne nie są więc kryzysami szeroko pojętej branży energetycznej, lecz okresami gorszej koniunktury w reszcie gospodarki, w tym zwłaszcza w tej jej części, która dostarcza dobra i usługi położone wyżej na piramidzie Masłowa.

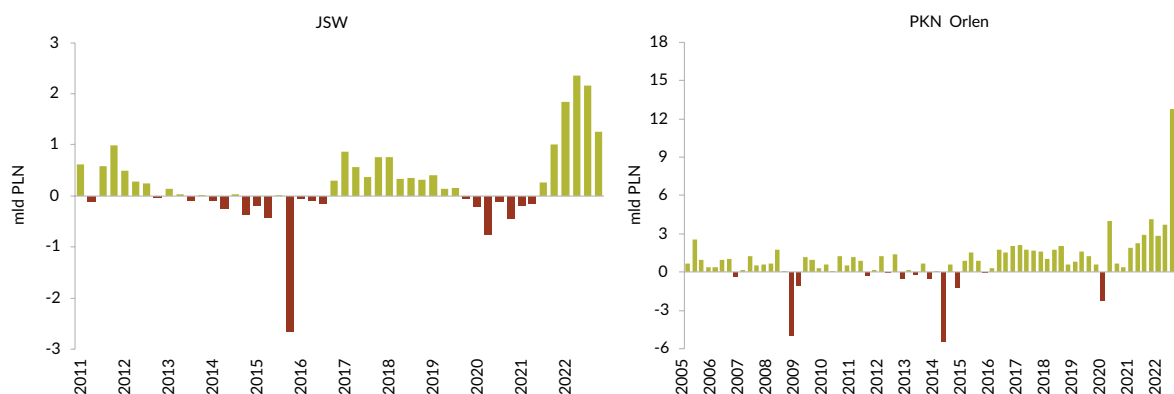
Wykres 3. Ceny kontraktów terminowych na węgiel, ropę naftową Brent oraz gaz ziemny



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych Investing, Coal (API2) CIF ARA (ARGUS-McCloskey) Futures, Brent Oil Futures, ICE Dutch TTF Natural Gas Futures

Dobłą ilustracją tego zjawiska była wyjątkowa koniunktura jaką dla światowej branży paliwowo-energetycznej przyniosło wyjście gospodarek światowych z pandemii Covid-19 w roku 2021 oraz wojna rosyjsko-ukraińska rozpoczęta w lutym 2022 roku. W wyniku tych szoków między ostatnim kwartałem roku 2021, a pierwszym kwartałem roku 2023 doszło do eksplozji cen paliw kopalnych (por. Wykres 3), co pociągnęło za sobą adekwatny wzrost zysków firm energetycznych. Szczególnie uprzywilejowane były firmy wydobywające węgiel, gaz i ropę naftową, choć wyraźnie wyższą rentownością pochwalić mogli się także pośrednicy w handlu tymi surowcami, rafinerie ropy naftowej oraz producenci energii elektrycznej i ciepła.

Wykres 4. Zyski netto JSW i PKN Orlen (kwartalnie, mld PLN)



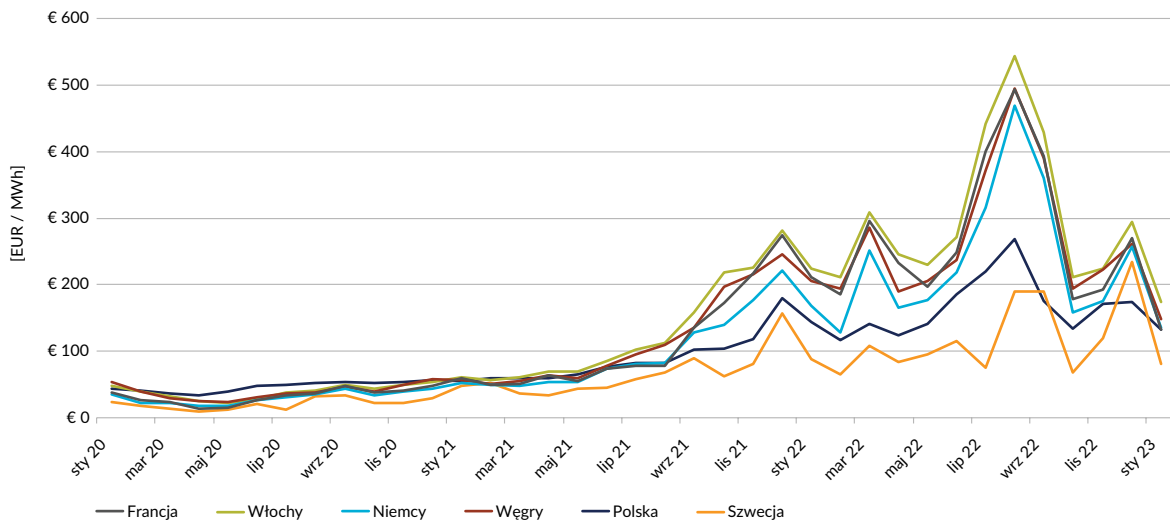
Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BiznesRadar

W Polsce rok 2022 był szczególnie dobry dla górnictwa węgla kamiennego oraz branży paliwowej. Nieco mniejszy wzrost zysków odnotowali producenci energii elektrycznej, którzy w wyniku regulacji cen dla odbiorców detalicznych nie mogli w pełni przerzucić wyższych cen surowców na swoich klientów. Wysokie zyski odnotowały za to firmy górnicze (JSW, LW Bogdanka, PGG) oraz powstający w tym samym czasie z fuzji PKN Orlen, Lotosu i PGNiG państwowy koncern multi-energetyczny. W obu wypadkach rentowność netto wielokrotnie przekroczyła średnie wyniki poprzednich kilkunastu lat. Przykładowo Jastrzębska Spółka Węglowa w roku 2022 odnotowała zysk aż 23 razy przekraczający wieloletnią średnią (7,6 mld zł, wobec średniorocznie 0,3 mld zł z lat 2010-2020). Nawet gdybyśmy z tego porównania wykluczyli niekorzystny dla górnictwa rok 2015 (niskie ceny surowców, liczne strajki, przestoje w wydobywaniu, zamykanie kopalń,

działania osłonowe – urlopy górnicze), wynik JSW z 2022 roku byłby 12-krotnie wyższy od przeciętnego, spełniając w pełni definicję zysku nadzwyczajnego zaprezentowaną w poprzednim rozdziale. Poprawę wyników odnotował cały sektor – zgodnie z raportem Agencji Rozwoju Przemysłu wynik finansowy na sprzedaży węgla kamiennego w roku 2022 w całej branży przekroczył 12,2 mld zł i był po raz pierwszy od roku 2018 dodatni. Dużą poprawę wyników finansowych odnotował także PKN Orlen, którego zysk netto – po oczyszczeniu z zysku wynikającego z nabycia Lotosu i PGNiG – sięgnął 21,5 mld zł, siedmiokrotnie przekraczając średnią z ostatnich 10 lat i ponad ośmiokrotnie średnią z ubiegłych 15 lat. Całkowity zysk netto był jeszcze większy, sięgając 35 mld zł, bowiem Orlen nabył okazjnie akcje Lotosu i PGNiG, które także zwiększyły swoją rentowność w roku 2022.

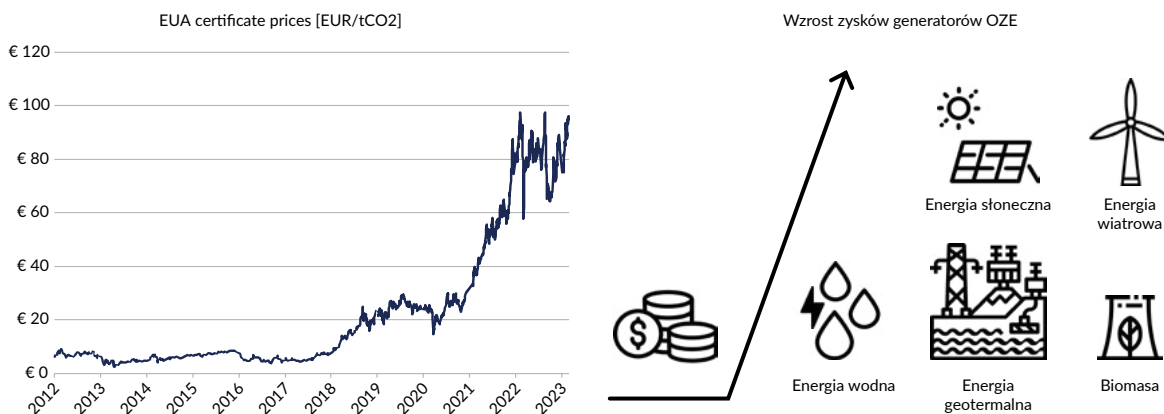
O nadzwyczajnym, jednorazowym charakterze tych zysków, świadczy m.in. to, że szczyt cen węgla, gazu i ropy osiągnięto w sierpniu 2022 roku, po czym w ciągu kolejnego półrocza ceny większości surowców powróciły do poziomu z roku 2021. Można sądzić, że stopniowo przekładać się to będzie także na powrót rentowności firm paliwowo-energetycznych do poziomu z lat 2010-2020, choć część z nich – np. PKN Orlen – mogło utrzymać podwyższoną rentowność także w pierwszym kwartale 2023 roku. Warto także podkreślić, że wyjątkowo dobry rok dla górnictwa węglowego, przetwórstwa ropy naftowej i gazu nie był tak samo dobry dla sektora elektroenergetycznego. Spółki elektroenergetyczne w odróżnieniu od firm wydobywczych i gazowo-naftowych nie tylko nie poprawiły swojej rentowności w roku 2022, ale nawet odnotowały jej pogorszenie. Przykładowo zysk PGE spadł z prawie 4 mld zł w roku 2021 do 3,3 mld zł w roku 2022, zaś Tauron podobnie jak rok wcześniej odnotował stratę netto w wysokości 134 mln zł. Spadły także zysk operacyjny i EBITDA spółki. Powodem tego stanu rzeczy był brak możliwości przerzucenia na odbiorców końcowych całości wzrostu kosztów wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. O ile ceny dla odbiorców hurtowych wzrosły (choć mniej niż w krajach zachodnioeuropejskich), to już w wypadku odbiorców detalicznych tak się nie stało, na skutek regulacji zmierzających do ochrony konsumentów. Regulacje objęły m.in. ustanowienie urzędowych cen prądu dla odbiorców indywidualnych, małych i średnich przedsiębiorstw, a także podmiotów wrażliwych np. szkół, żłobków, szpitali, domów pomocy społecznej. Wprowadzenie tych limitów spowodowało, że firmy elektroenergetyczne zostały niejako opodatkowane, poprzez konieczność partycypacji w kosztach polityki łagodzącej dotkliwość kryzysu dla wrażliwych kategorii odbiorców. To sprawiło, że w dużej mierze ta branża już została pozbawiona nadmiarowych zysków utrzymując status quo ante.

Wykres 5. Średnie miesięczne ceny energii elektrycznej w wybranych krajach (EUR/MWh)



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych Ember Climate, Wholesale electricity prices in Europe, € per megawatt hour

Warto zarazem zauważyć, że choć – na skutek regulacji – ceny energii elektrycznej w roku 2022 nie wzrosły w Polsce tak bardzo jak uzasadniałby to wzrost kosztów produkcji z paliw kopalnych, to zarazem wieloletni trend cenowy jest jednoznacznie dodatni. Powodem nie jest jednak wzrost cen paliw kopalnych, które – poza ostatnim okresem – pozostawały generalnie stabilne, lecz raczej wzrost cen uprawnień do emisji CO₂. Różnica między kosztami wytwarzania energii z OZE, a ceną energii na rynku hurtowym, którą przez długi czas wyznaczać będzie koszt wytwarzania energii z paliw kopalnych, wywoła powstanie nadzwyczajnych zysków w tych firmach energetycznych, które coraz większą część swoich przychodów będą osiągać ze źródeł zeroemisyjnych. To właśnie aktywa OZE były centrum zysków firm elektroenergetycznych w roku 2022 (w tym zwłaszcza PGE), w sytuacji gdy na aktywach węglowych odnotowywały one deficyt. Powodem była marża powstająca zarówno ze wzrostu ceny paliw kopalnych jak i z wysokiej ceny uprawnień EU ETS. W przyszłości ten drugi czynnik może spowodować, że producenci energii z OZE lub EJ będą osiągać bardzo duże zyski nadzwyczajne, które regulator będzie chciał regulować albo w podobny sposób, jak to się stało w roku 2022 (limity cenowe i przychodowe) albo za pośrednictwem podatku od zysków nadzwyczajnych. Duża marża wynikająca z wysokiej ceny uprawnień do emisji dawać będzie z jednej strony dużą zachętę do inwestycji w źródła zeroemisyjne, ale z drugiej może powodować, że – podobnie jak w roku 2022 – priorytetem stanie się ochrona odbiorcy końcowego (przemysł, usługi i gospodarstwa domowe). W przyszłości to jednak właśnie elektroenergetyka, a w zasadzie jej część wytwarzająca energię ze źródeł odnawialnych lub energii jądrowej może stać się sektorem bardzo rentownym.

Wykres 6. Ceny uprawnień do emisji CO₂ – EU Emissions Trading System (ETS)

Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych Infracore

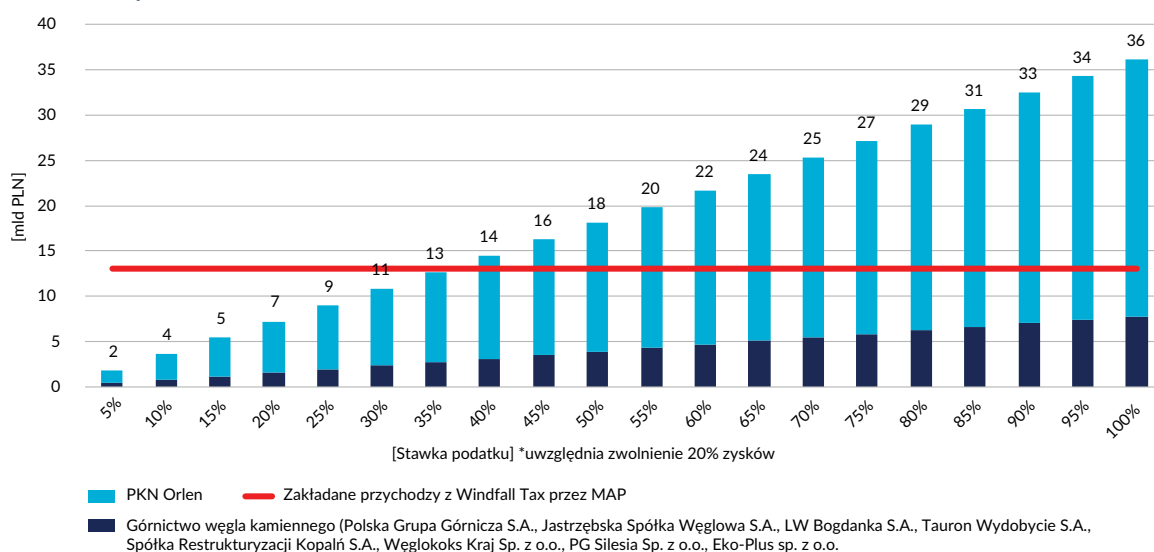
Lata 2022-2023 mogą się więc stać swoistym poligonem doświadczalnym dla polityki publicznej, która na przykładzie z jednej strony branży wydobywczej i naftowej, a z drugiej elektroenergetycznej może przetestować dwa alternatywne instrumenty kontroli zysków nadzwyczajnych u producentów energii: (1) podatki od zysków nadzwyczajnych oraz (2) mechanizmy kontroli cen i przychodów. W istocie rzeczy na fali kryzysu roku 2022 wiele krajów UE zdecydowało się na wprowadzenie jednego z tych dwóch lub obu tych instrumentów. W Polsce doszło dotychczas tylko do kontroli cen w energetyce, podczas gdy windfall tax jest jak na razie rozwiązaniem jedynie diskutowanym.

3.2 Podatek od zysków nadzwyczajnych z roku 2022

Rok wyjątkowej prosperity dla producentów paliw i energii przypadł na okres bardzo wysokiej inflacji. Wzrost CPI do poziomu 18% – a więc skali nie notowanej od dwóch dekad – wywołał zubożenie dużej części gospodarstw domowych (spadek wartości zgromadzonych oszczędności, spadek dochodów realnych). Przełożyło się to na spadek popytu konsumpcyjnego oraz wywołało początek recesji w nieenergetycznej części gospodarki. Na ten stan rzeczy nakłada się rewolucja jaką kryzys przyniósł sektorowi publicznemu. Z jednej strony część pozycji budżetowych np. związana z obronnością czy transferami do firm i gospodarstw domowych znacznie wzrosła. Z drugiej strony pozostałe (np. płace w administracji, edukacji czy innych częściach sektora publicznego) musiały podlegać kontroli umożliwiając stabilizację polityki mix w okresie dużych napięć makroekonomicznych. W kolejnych latach rodzi to jednak presję na wzrost tych pozycji wydatkowych, co może zmusić rząd do szukania dodatkowych źródeł dochodów, zwłaszcza kiedy wpływy z tzw. podatku inflacyjnego, zasilające budżet w roku 2022 znacząco zmniejszą. Rodzi to pytanie o rolę polityki podatkowej w okresie kryzysu, w tym o to czy Skarb Państwa powinien, a jeżeli tak, to jak, opodatkować nadzwyczajne zyski osiągnięte przez przedsiębiorstwa paliwowo-energetyczne w roku 2022. Pewne propozycje przygotowuje Ministerstwo Aktywów Państwowych, jednak ich szczegóły nie są znane.

W oparciu o znajomość nadzwyczajnych wyników finansowych spółek górniczych i paliwowych w roku 2022 można jednak założyć, że możliwe będzie zebranie ok. 8-18 mld zł przychodów z ewentualnej jednorazowej daniny nałożonej na te branże (lecz nie na elektroenergetykę). Podatkowi mogłyby podlegać zyski z 2022 roku, przy czym 20% z nich podlegałoby zwolnieniu podatkowemu, a pozostałe 80% byłoby objęte stawką 20-40%. W ten sposób ochroniony byłby interes akcjonariuszy tych spółek (którzy uzyskaliby prawo do zysku na poziomie przekraczającym wysoki limit 20%), a zarazem interes społeczny w postaci udziału podatników w zyskach nadzwyczajnych wynikających z hossy na rynku paliw. Zakładając, że Ministerstwo będzie opierało swoją propozycję na regulacji Komisji Europejskiej, która zakłada 33% stawkę od zysków netto powyżej zachowanych 20%, zyski sięgnęłyby ok. 13 mld zł.

Wykres 7. Przychody z windfall tax obejmujące branżę górniczą oraz paliwową w zależności od stawki podatku



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych MAP, Biznesradar, PGG

3.3 Windfall tax w energetyce jako rozwiązanie trwałe

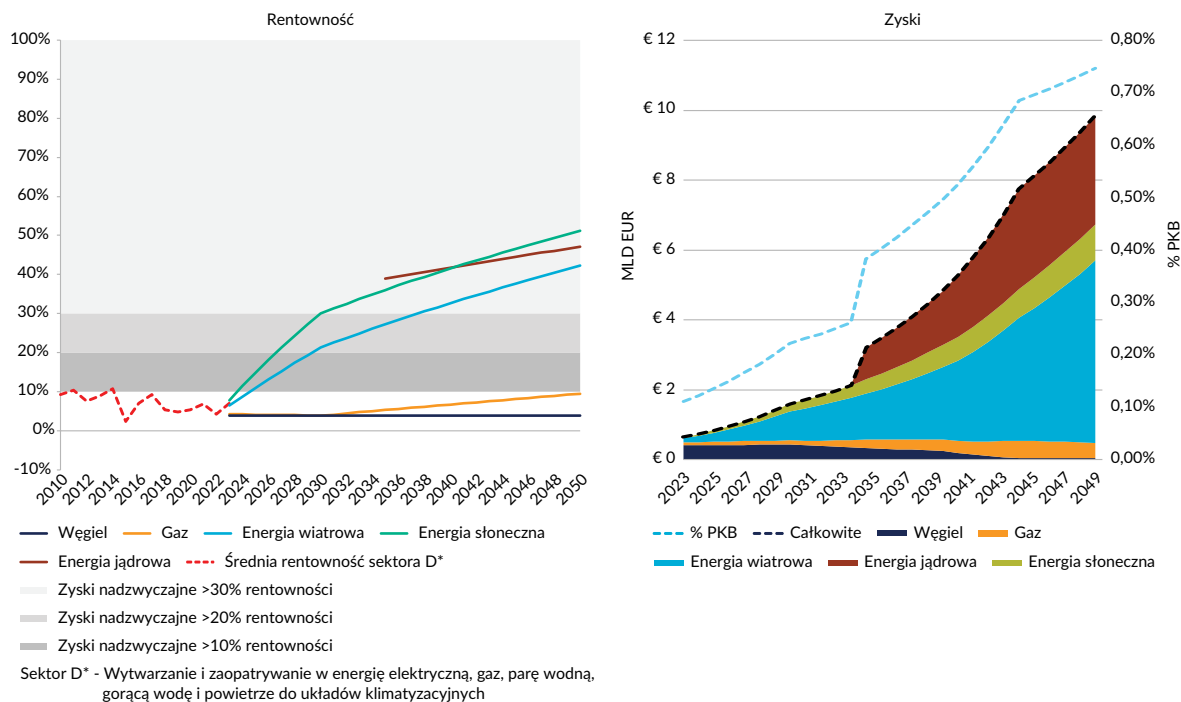
Podatek nałożony na zyski nadzwyczajne z roku 2022 wydaje się nie być rozwiązaniem kontrowersyjnym bowiem dotyczyć on będzie prawdopodobnie tylko branż (górnictwo węglowe, sektor rafineryjny i gazowy), w których wynagrodzenia są wyjątkowo wysokie, a które na polskim rynku cieszą się pozycją bliską monopolistyczną. Jednocześnie jego wprowadzenie w energetyce za 2022 rok nie ma uzasadnienia w związku z tym, że branża ta nie odnotowała nadzwyczajnej rentowności w okresie ostatniego kryzysu energetycznego. Zarazem w dyskusji publicznej brak do tej pory było głosów na temat sytuacji, która może wyniknąć w trakcie transformacji energetycznej – tj. dużego prawdopodobieństwa, że producenci energii elektrycznej ze źródeł zeroemisyjnych będą osiągać bardzo wysokie zyski w okresie przejściowym, kiedy ich udział w całym rynku energii nie stanie się dostatecznie wysoki by móc zauważalnie obniżyć cenę energii w przekroju całego roku. Taka sytuacja będzie miała miejsce dopóki cena hurtowa energii elektrycznej

będzie ustalana przez bloki gazowe lub węglowe, a tym samym póki będzie ona obciążona opłatą emisyjną w ramach systemu aukcji EU ETS. W wypadku gdy ceny CO₂ będą na trwale przekraczać 70-100 EUR za tonę, rentowność producentów energii odnawialnej lub jądrowej mogłaby sięgać nawet kilkudziesięciu procent co może być sytuacją trudno akceptowalną społecznie. Możliwym rozwiązaniem byłaby regulacja cen energii lub podatek od zysków nadzwyczajnych, który byłby redystrybuowany do firm i gospodarstw domowych w sposób obniżający ich zapotrzebowanie i koszty.

Zarazem ewentualny podatek dotyczyłby branży, znajdującej się w początkowej fazie kilkunastoletniego okresu intensywnej transformacji, która wiąże się nie tylko z koniecznością sfinansowania dużych potrzeb inwestycyjnych, ale i z możliwością znacznych przetasowań w strukturze przedmiotowej i podmiotowej rynku (powołanie NABE, rozwój państwowych i prywatnych producentów energii z OZE, ewentualne projekty jądrowe cieszące się preferencjami regulacyjnymi ze strony państwa). Część – dziś dużych – przedsiębiorstw prawdopodobnie zakończy swoją działalność (np. PGG), inne zmieniają jej charakter (np. elektroenergetyczne spółki Skarbu Państwa po przekazaniu aktywów do NABE), a jeszcze inne (firmy prywatne, spółki jądrowe) dopiero powstaną korzystając na wysokich cenach CO₂ i zyskując mniejsze lub większe udziały w przyszłym rynku energii dzięki inwestycjom w zeroemisyjne źródła energii. Ewentualny podatek od zysków nadzwyczajnych musiałby być więc zaprojektowany tak, by tej transformacji nie tylko nie spowalniać, ale wręcz ją ułatwiać np. poprzez zapewnienie, że przychody z niego będą kierowane na cele komplementarne z potrzebami społecznymi i wspierającymi transformację jako taką. Szacujemy, że w wyniku wzrostu cen uprawnień w systemie EU ETS różnica między kosztami produkcji energii elektrycznej z węgla i gazu, a producentami wykorzystującymi źródła zeroemisyjne (wiatr, słońce, w przyszłości ewentualnie energetyka jądrowa) wzrośnie o kilkadziesiąt procent. Zarazem szybko rosnąć będzie wolumen energii produkowanych ze źródeł zeroemisyjnych, a co za tym idzie, także same zyski nadzwyczajne. Scenariusz KPEiK zakłada następującą strukturę polskiego miksu elektroenergetycznego w 2050 roku: energia wiatrowa – 41%; energia jądrowa – 22%; gaz – 15%; biomasa – 8%; energia słoneczna – 7%; węgiel – 4%; energia wodna – 3%.

Oba te czynniki łącznie przełożą się na wzrost rentowności producentów energii elektrycznej z historycznego poziomu ok. 7% nawet do średniego poziomu ok. 20%-30% w latach 2023-2050. W skali całego okresu zyski branży będą więc rosły z ok. 0,2% PKB dziś (2 mld EUR) do nawet 11 mld EUR w roku 2050 (0,7% PKB). Szczególnie istotnie mogą wzrosnąć zyski producentów energii z wiatru, słońca oraz od 2035 roku również z atomu z ok. 0,15 mld EUR obecnie, do 1 mld EUR w 2030 roku, 4,2 mld EUR w 2040 roku oraz 9,3 mld EUR w 2050 roku. Łącznie w latach 2023-2050 wytwórcy korzystający z technologii zeroemisyjnych mogą wygenerować ok. 102 mld EUR zysku netto, istotnie zwiększając rentowność sektora elektroenergetycznego z 7,1% w ostatnich 12 latach do średnio 20%.

Wykres 8. Prognozowane zyski producentów energii elektrycznej do 2050 roku oraz ich rentowność według technologii

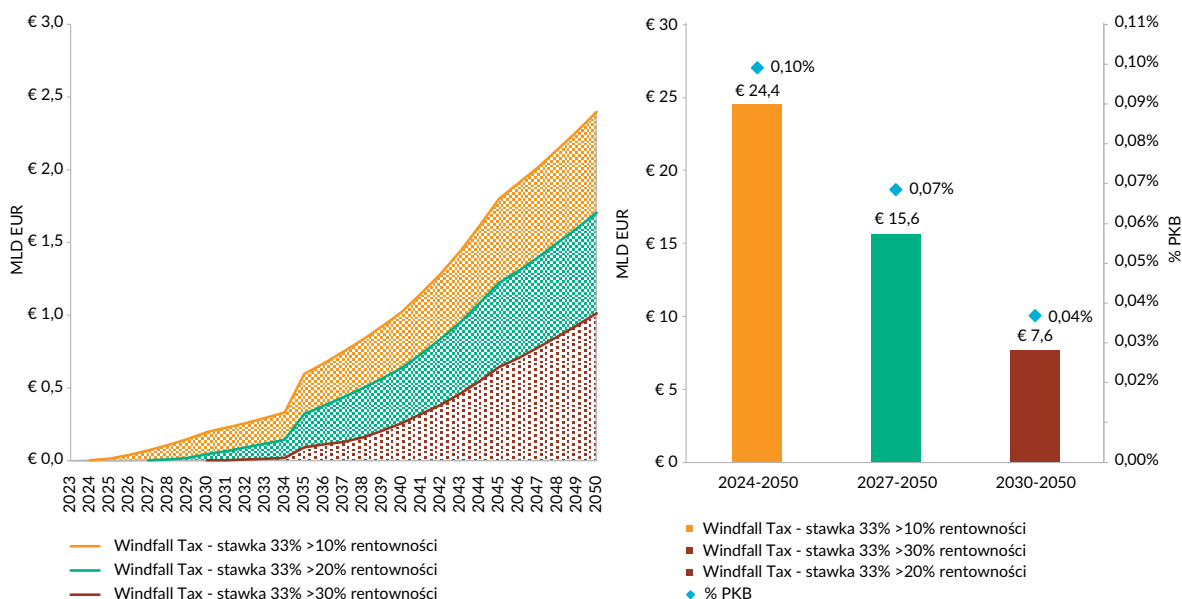


Źródło: Wyliczenia i opracowanie własne WiseEuropa

Przewidywana trajektoria zysków wskazuje, że po roku 2025, 2030 lub 2035 (zależnie od oceny regulatora) może się okazać uzasadnione traktowanie części tych zysków jako „nadzwyczajne”, a tym samym także ich opodatkowanie i przekazanie części środków na cele związane z dekarbonizacją gospodarki w innych sektorach niż energetyka. Przyjmując 33% stawkę podatku nałożoną na zyski przekraczające rentowność ze sprzedaży na poziomach 10%, 20% oraz 30% szacujemy, że przychody podatkowe z podatku mogłyby sięgnąć od 8 do 24 mld EUR w całym analizowanym okresie i rosnąć stopniowo wraz ze wzrostem udziału producentów zeroemisyjnych w strukturze polskiego miksu energetycznego.

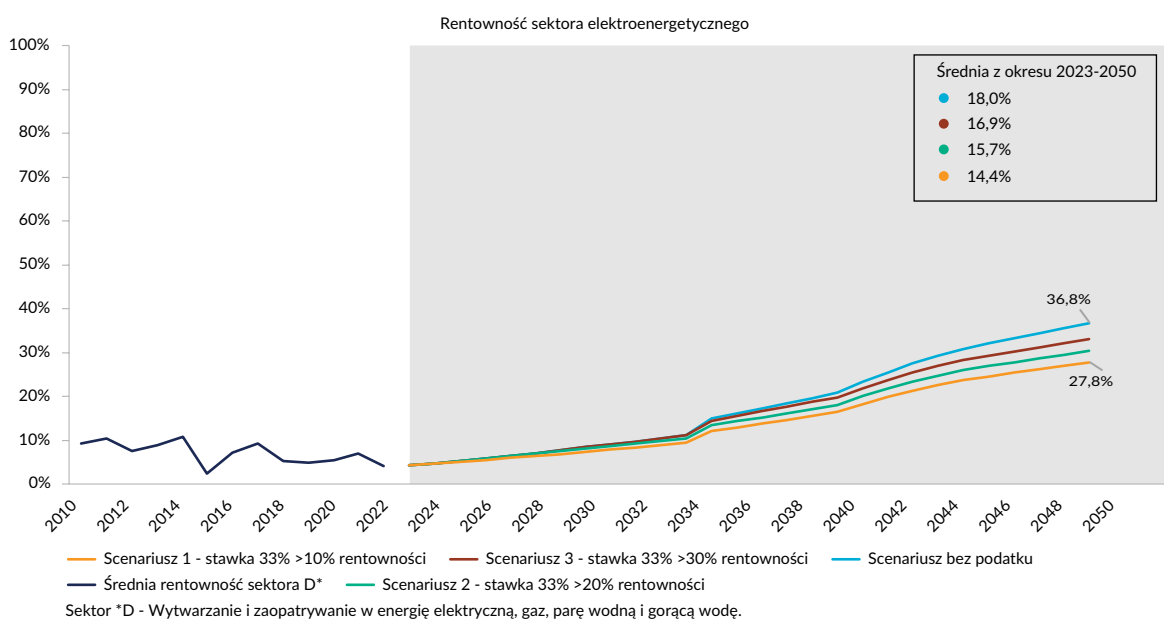
Wprowadzenie podatku nawet w wersji najdalej idącej (scenariusz 1 – podatek 33% od zysków operacyjnych powyżej 10% rentowności) pozwoliłoby na utrzymanie rentowności całego sektora na średnim poziomie 14,4%, a więc dwukrotnie wyższym niż w ostatniej dekadzie. Z kolei wersja najłagodniejsza (scenariusz 3 – podatek 33% od zysków powyżej 30% rentowności) pozwoliłaby producentom na osiągnięcie średniej rentowności na poziomie ok. 18% w całym analizowanym okresie czyli prawie trzy razy większej niż dziś. Rentowność taka powinna sama w sobie stanowić wystarczającą zachętę do inwestowania, nawet jeśli weźmiemy pod uwagę konieczność sfinansowania dużych inwestycji kapitałowych w tym samym okresie.

Wykres 9. Potencjalne przychody z windfall tax od producentów zeroemisyjnych do 2050 rok.



Źródło: Wyliczenia i opracowanie własne WiseEuropa

Wykres 10. Prognozowana rentowność sektora elektroenergetycznego w scenariuszach opodatkowania zysków nadzwyczajnych



Źródło: Wyliczenia i opracowanie własne WiseEuropa

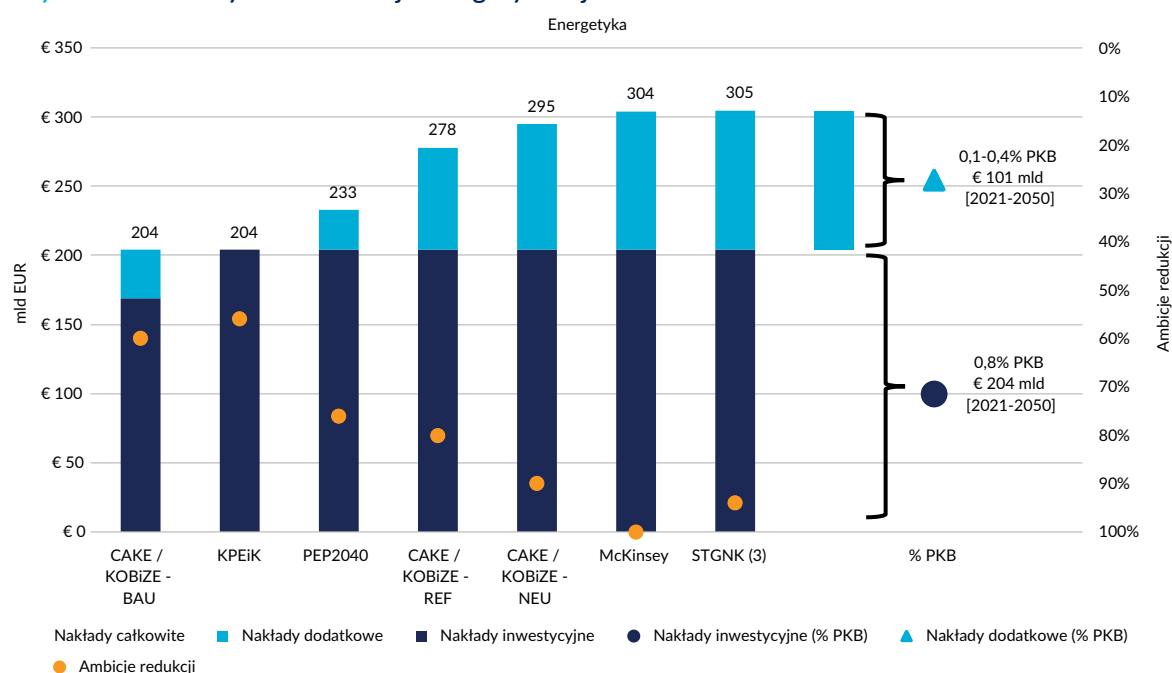
Biorąc to pod uwagę można rozważyć wprowadzenie opłaty nałożonej na nadwyżkowe zyski producentów zeroemisyjnych, które zgodnie z prognozami będą zdecydowanie wyższe w następnych dekadach, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i procentowym. Szacunki wskazują na możliwość zebrania z tego tytułu do 2050 roku kwoty rzędu 8-24 mld EUR, która mogłaby być następnie wykorzystana na cele transformacji w innych sektorach, jednocześnie nie niszcząc zachęt inwestycyjnych w sektorze elektroenergetycznym.

4. Jak redystrybuować środki z Windfall Tax?

4.1 Koncepcje redystrybucji

Przedstawione szacunki dotyczące podatku od zysków nadzwyczajnych – zarówno tego nałożonego na sektor wydobywczy, jak i ewentualnych zysków w elektroenergetyce w przyszłości wskazują na możliwość ustanowienia funduszu zasilanego rocznie kwotą ok. 0,1% PKB, a w przypadku roku 2023 nawet 0,5% PKB. Jest to niewiele z punktu widzenia całości przychodów podatkowych i paropodatkowych w Polsce wynoszących ok. 40% PKB. Nie jest to więc pozycja, która powinna być redystrybuowana na zasadach ogólnych, lecz raczej powinna zostać przypisana do zadań, które można zasadnie sfinansować w podobnej kwocie. Dodatkowe koszty szeroko pojętej transformacji zeroemisyjnej szacowane są na ok. 0,8% PKB (KPEiK, PEP2040) lub 1%-1,2% (CAKE, KOBiZE, McKinsey) każdego roku. Koszty z windfall tax nałożonego na górnictwo i sektor gazowo-naftowy w roku 2023 mogłyby więc pokryć ok. 30-50%, a koszty permanentnej daniny nałożonej na elektroenergetykę po roku 2030, ok. 10%-15% tego jednorocznego, dodatkowego kosztu. W skali całości kosztów transformacji – obejmujących także „zwykłe, rutynowe” wydatki inwestycyjne, byłoby to kilkukrotnie mniej.

Wykres 11. Koszty transformacji energetycznej w Polsce do 2050 roku



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie dokumentów „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, „Polityka energetyczna Polski do 2040 roku”, „Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie” oraz raportów CAKE, KOBiZE, IOŚ-PIB oraz McKinsey & Company



W związku z ograniczoną skalą przychodów z windfall tax proponujemy, aby ewentualne środki z niego pozyskane przeznaczyć na ściśle określone cele o najwyższej społecznej stopie zwrotu ułatwiające przeprowadzenie całej transformacji zeroemisyjnej sensu largo. Dotyczy to w szczególności działań ułatwiających:

- dekarbonizację sektora transportu, poprzez rozbudowę niskoemisyjnej infrastruktury ładowania samochodów elektrycznych oraz rozwój elektrycznego transportu zbiorowego w aglomeracjach,
- przyłączanie do sieci źródeł zeroemisyjnych funkcjonujących w energetyce rozproszonej (prosumenci), przede wszystkim w postaci dofinansowywania inwestycji w sieciach niskich napięć oraz magazynach energii,
- eliminację nieefektywnych i kancerogennych źródeł ciepła w polskich domach poprzez ułatwienie ich zastępowania pompami ciepła instalowanymi w domach o odpowiednio wysokim standardzie energetycznym (termomodernizacja)
- dekarbonizację trudnych elementów łańcucha wartości w polskim przemyśle i rolnictwie (wysoki krańcowy koszt redukcji).

Zarazem, żeby zwiększyć zasięg oddziaływania funduszu proponujemy, aby środki z niego przeznaczyć nie na środki dotacyjne, lecz na dofinansowanie pomocy o charakterze zwrotnym. Najlepszym sposobem wydatkowania środków byłoby więc dokapitalizowanie działań BGK skierowanych na kreację kredytów służących realizacji ww. celów. Dzięki dotacji finansowanej przez podatek od zysków nadzwyczajnych, możliwe byłoby nie tylko zwielokrotnienie oddziaływania proponowanego wsparcia, ale i zwiększenie jego racjonalności (pomoc zwrotna), a tym samym unikanie wypierania innego rodzaju funduszy wspierających transformację (np. pochodzących z EU ETS).

5. Podsumowanie i wnioski

- Windfall tax ma charakter podatku funkcjonującego okresowo (na kilka kwartałów, lat). Wprowadzano go wielokrotnie w historii w sytuacji gdy wybrane firmy uzyskiwały wyjątkowo wysokie poziomy rentowności albo na skutek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych (wojny, kryzysy) albo w sytuacji uzyskania szczególnej pozycji monopolistycznej (renta surowcowa).
- Historyczne przykłady dowodzą, że wprowadzenie takiego podatku bywało skutecznym źródłem zebrania dodatkowych przychodów budżetowych, lecz czasem wiązało się z niepożądanymi skutkami gospodarczymi lub niską skutecznością poboru.
- Podatki od nadzwyczajnych zysków – jeśli są źle zaprojektowane lub wprowadzone w nieodpowiednim czasie – mogą zwiększać ryzyko inwestorów, być bardzo zniekształcające i nie zapewniać korzyści w zakresie dochodów większych niż te, które wynikają ze stałego podatku od renty ekonomicznej.
- Inwestorzy często wolą stabilny, przewidywalny system podatkowy niż ryzyko przyszłych tymczasowych podatków w przypadku wzrostu cen. Dlatego podatki te powinny być wprowadzane albo jednorazowo i w sytuacjach nadzwyczajnych albo z dużym wyprzedzeniem i w umiarkowanym wymiarze tak, by nie zniechęcać firm do inwestowania.
- Z punktu widzenia fiskalnego, najlepszym modelem jest przeznaczenie nadzwyczajnych dochodów z tego rodzaju podatków na cele pożądane społecznie za pomocą wyróżnionych do tego celu instytucji i programów.
- Niska elastyczność popytu na dobra energetyczne sprawia, że szoki cenowe na rynku energii przekładają się na znaczny wzrost zysków spółek energetycznych mimo spowolnienia w pozostałych branżach gospodarki. Tak stało się w roku 2022, kiedy na światowej hossie cenowej na rynku węgla, gazu i ropy naftowej skorzystały także polskie spółki górnicze i branża paliwowa.
- Sektorem, który ani nie stracił ani nie zyskał na szokach cenowych lat 2021-2022 była branża elektroenergetyczna. Firmy w niej działające zostały pozbawione nadmiarowych zysków, ze względu na konieczność pokrycia kosztów programów pomocowych dla gospodarstw domowych i MŚP. W dłuższym okresie jednak to elektroenergetyka może stać się centrum zysków nadzwyczajnych, o ile ceny CO₂ znacząco wzrosną, a udział źródeł zeroemisyjnych w polskim bilansie energetycznym istotnie się zwiększy.
- Jeżeli podatek od zysków nadzwyczajnych zostałby wprowadzony, powinien mieć on charakter podatku o „obiegu zamkniętym”, a więc dochody z niego powinny być redystrybuowane na cele związane z zeroemisyjną transformacją, w tym – w sposób pośredni – sprzyjać transformacji samej energetyki.



- Szacowane przychody z tytułu windfall tax w Polsce mogłyby sięgnąć ok. 0,5% PKB w roku 2023 (podatek nałożony na górnictwo i sektor naftowy) i ok. 0,1% PKB średniorocznie po roku 2030 (w przypadku podatku nałożonego na energetykę), co mogłoby sfinansować ok. 10%-30% dodatkowych kosztów transformacji zeroemisyjnej w Polsce.
- Proponujemy aby przychody z ewentualnego podatku od zysków nadzwyczajnych przeznaczyć na:
 - dekarbonizację sektora transportu, poprzez rozbudowę niskoemisyjnej infrastruktury ładowania samochodów elektrycznych oraz rozwój elektrycznego transportu zbiorowego w aglomeracjach,
 - przyłączanie do sieci źródeł zeroemisyjnych funkcjonujących w energetyce rozproszonej (prosumenci), przede wszystkim w postaci dofinansowywania inwestycji w sieciach niskich napięć oraz magazynach energii,
 - eliminację nieefektywnych i kancerogennych źródeł ciepła w polskich domach poprzez ułatwienie ich zastępowania pompami ciepła instalowanymi w domach o odpowiednio wysokim standardzie energetycznym (termomodernizacja),
 - dekarbonizację trudnych elementów łańcucha wartości w polskim przemyśle i rolnictwie (wysoki krańcowy koszt redukcji).

Zarazem, żeby zwiększyć zasięg oddziaływania funduszu proponujemy aby środki z niego przeznaczyć nie na środki dotacyjne, lecz na dofinansowanie pomocy o charakterze zwrotnym. Najlepszym sposobem wydatkowania środków byłoby więc dokapitalizowanie działań BGK skierowanych na kreację kredytów służących realizacji ww. celów.



WiseEuropa

Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu



16 marca 2023 roku, podczas Polskiego Kongresu Klimatycznego, Fundacja WiseEuropa otrzymała tytuł Lidera Transformacji Energetycznej 2023. W składzie kapituły konkursowej, przyznającej tę nagrodę, zasiadali przedstawiciele Polskiego Kongresu Klimatycznego, Krajowej Agencji Poszanowania Energii oraz Agencji Rozwoju Przemysłu.

Ekonomia i Polityka Gospodarcza

Dostęp do najwyższej jakości wiedzy może pozwolić na prowadzenie polityk oraz organizowanie instytucji publicznych w sposób maksymalizujący dobrobyt społeczeństwa. Celem Programu Ekonomia i Polityka Gospodarcza jest dostarczanie decydom wiedzy na temat skutków prowadzonych przez nich polityk oraz rozwiązań instytucjonalnych. W ramach programu tworzymy własne analizy, zbieramy wyniki badań z całego świata oraz wchodzimy w dialog z sektorem prywatnym i publicznym, aby w najważniejszych obszarach życia gospodarczego proponować rozwiązania dopasowane do potrzeb polskiej gospodarki i społeczeństwa.



EKONOMIA I POLITYKA GOSPODARCZA

Inne publikacje:

„Zablokowany potencjał. Jak wykorzystać Europejski Zielony Ład i Fit For 55 jako szanse dla transformacji sektorów budynków i transportu na szczeblu lokalnym?”

Chrzanowski P., Fabiszewska-Solares J., Lewandowski W. i Marszał K., Warszawa 2022

„Zielony Realizm, Jak poprzez politykę handlową zapewnić oddziaływanie Europejskiego Zielonego Ładu poza granicami UE i sprawić, by skorzystały na tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej?”

Lewandowski W., Laskowski K., Warszawa 2022

„Syreni śpiew węgla. Systemowe ryzyka opóźniania restrukturyzacji górnictwa i energetyki węglowej w Polsce”,
Bukowski M., Warszawa 2022