

Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety

dr hab. Dominik J. Gajewski

Instytut Prawa SGH, kierownik Centrum Analiz
i Studiów Podatkowych SGH

e-mail: dominik.gajewski@sgh.waw.pl

W artykule podjęta jest analiza podatku bankowego, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i prawnego. W związku z tym, że podatek ten jest rozwiązaniem obowiązującym od 1 lutego 2016 roku, przedstawiona została również geneza tego podatku, jak również projekty go poprzedzające. Daje to obraz kształtowania się w ostatnich kilkunastu latach koncepcji opodatkowania sektora bankowego w Polsce.

Konstrukcja podatku bankowego obowiązuje w wielu państwach Unii Europejskich, dlatego w niniejszym opracowaniu dokonana jest kompleksowa analiza porównawcza rozwiązań konstrukcyjnych zastosowanych w różnych państwach, co pozwala dostrzec różnice i podobieństwa.

Opracowanie poświęcone jest również skutkom jakie wywiera podatek bankowy w Polsce. Analiza wad konstrukcyjnych pozwala również na przedstawienie propozycji zmian, które pozwoliłyby doprecyzować przepisy.

Podatek bankowy obowiązujący w Polsce został również przeanalizowany przez pryzmat zjawiska unikania opodatkowania. Zaprezentowane zostały konstrukcje, które mogą sprzyjać unikaniu opodatkowania, co niewątpliwie może wpływać na skuteczność tego podatku.

Słowa kluczowe: podatek bankowy, unikanie opodatkowania

I. Wprowadzenie

Podatek bankowy został wprowadzony ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych¹ i zaczął obowiązywać w Polsce od 1 lutego 2016 r. Jego wprowadzenie

do dnia towarzyszyło wiele emocji ze względu na fakt, że jest daniną która dotychczas nie obowiązywała w Polsce, a ponadto dotyczy instytucji finansowych (banków i firm ubezpieczeniowych), które stały się przedmiotem zainteresowania szczególnie w dobie wzmożonej dyskusji nad reformą systemu podatkowego, jak i uszczelnieniem wpływów budżetowych.

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 68.

Podatek bankowy jest rozwiązaniem, które było przedmiotem prac koncepcyjnych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Analiza wcześniejszych projektów pozwoli nam na ocenę, jak ewoluowała koncepcja podatku bankowego. Nie bez znaczenia jest również porównanie rozwiązań, które były proponowane w poprzednich projektach z rozwiązaniami wprowadzonymi w życie.

Podatek bankowy nie jest więc koncepcją nową i chociaż istniało powszechne przekonanie, że ta regulacja podatkowa powinna zostać wprowadzona, stało się to dopiero w 2016 r. Dokonując analizy porównawczej z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej warto zauważyć, że jesteśmy jednym z ostatnich państw wprowadzających ten podatek. Kompleksowe porównanie konstrukcji podatku bankowego w poszczególnych państwach Unii Europejskiej pozwoli nam dostrzec, jak znaczne są różnice (szczególnie z podatkiem bankowym wprowadzonym w Polsce).

Istotną częścią opracowania jest analiza podatku bankowego pod kątem jego konstrukcji. Pozwala ona na wskazanie wad konstrukcyjnych, które mogą znacznie obniżyć skuteczność tego podatku. Z drugiej zaś strony ich omówienie może przyczynić się do sformułowania postulatów zmian legislacyjnych, które mogą okazać się konieczne.

Ważnym elementem tego opracowania jest przegląd regulacji podatku bankowego przez pryzmat możliwości jego unikania. Szczególnie jest to istotne, ze względu na fakt, iż zjawisko międzynarodowego unikania opodatkowania również dotyka podatek bankowy w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest więc również przedstawienie konstrukcji stosowanych w Polsce w celu uniknięcia zapłacenia podatku bankowego.

Niewątpliwą zaletą podatku bankowego jest fakt, że został on wprowadzony. Może jednak budzić wiele wątpliwości i niepokoju konstrukcja tego podatku, jak również słaba odporność na jego unikanie przez instytucje finansowe.

II. Geneza podatku bankowego w Polsce

Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych² jest czwartą próbą (w tym drugą udaną) pozyskania daniny z polskiego sektora finansowego (głównie bankowego). Należy bowiem wskazać na dwie (nieudane) inicjatywy poselskie w tym zakresie z 2010 r. (autorstwa PiS), z 2011 r. (autorstwa SLD) oraz inicjatywę (udaną) rządową z 2013 r.

1. Projekt ustawy Prawa i Sprawiedliwości z 2010 r. (druk sejmowy nr 3838)

Zgodnie z projektem ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych opodatkowanie aktywów miało dotyczyć³: banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych, krajowych zakładów ubezpieczeń, krajowych zakładów reasekuracji, oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji i funduszy inwestycyjnych.

Objęcie opodatkowaniem funduszy inwestycyjnych miało, co do zasady, mieć charakter uzupełniający. Opodatkowanie aktywów banków i zakładów ubezpieczeń bez opodatkowania funduszy inwestycyjnych doprowadziłoby do przenoszenia przez banki i zakłady ubezpieczeń aktywów do funduszy inwestycyjnych, a w konsekwencji do unikania opodatkowania. Należy podkreślić, że fundusze inwestycyjne będące osobami prawnymi zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 20 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁴ są zwolnione z podatku dochodowego.

² Dz.U. z 2016 r., poz. 68.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 3838), 2010.

⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r. nr 851, z późn. zm.).

Pobór podatku miał być prowadzony w oparciu o zasadę samonaliczania podatku przez podatników. Termin wpłaty zaliczek określony był na 20. dzień miesiąca kalendarzowego. Po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za rok obrotowy podatnicy zobowiązani byłiby do składania deklaracji podatkowych i uiszczania potencjalnej różnicy pomiędzy podatkiem wynikającym z rocznego sprawozdania finansowego wpłaconymi w roku obrotowym a zaliczkami. W przypadku powstania nadpłaty, byłaby ona zaliczona na najbliższe zaliczki na podatek lub zwrócona.

Projekt ustawy zawierał także regulację zabezpieczającą przed ewentualnym niedokonaniem zatwierdzenia sprawozdania finansowego do końca 6 miesiąca następującego po zakończeniu roku obrotowego. W takim przypadku podatek naliczany byłby w oparciu o sporządzone przez organ zarządzający sprawozdanie finansowe, które podatnik byłby zobowiązany złożyć w urzędzie skarbowym.

W projekcie ustawy przewidziano zwolnienie z podatku aktywów, o wartości nie przewyższającej 10 mln zł. Zwolnienie zaproponowane zostało w celu ochrony niewielkich banków i zakładów ubezpieczeń, które pozytywnie wpływały na konkurencję na rynku, a których opodatkowanie podatkiem mogłoby doprowadzić do trudności finansowych.

Zaproponowano również wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, której celem było uniemożliwienie odliczania projektowanego podatku od podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych.

Szacowane roczne wpływy z podatku, w przypadku określenia stawki 0,39% wyniosłyby:

- 1) 4.100 mln zł od aktywów banków,
- 2) 538 mln zł od aktywów zakładów ubezpieczeń,
- 3) 405 mln zł od aktywów funduszy inwestycyjnych,

– czyli ogółem 5.043 mln zł. Wpływy z podatku miały stanowić dochody budżetu państwa.

2. Projekt ustawy Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 2011 r. (druk sejmowy nr 4250)

W projekcie ustawy o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych zaproponowano opodatkowanie aktywów niektórych instytucji finansowych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r. podatkiem od instytucji finansowych⁵.

Podatnikami podatku miały być: banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, krajowe zakłady ubezpieczeń, krajowe zakłady reasekuracji, oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji i fundusze inwestycyjne.

Stawka podatku miała wynosić 0,25% podstawy opodatkowania. Podstawę opodatkowania stanowiłoby:

- 1) w przypadku banków, krajowych zakładów ubezpieczeń, krajowych zakładów reasekuracji, funduszy inwestycyjnych, suma aktywów wykazana w zatwierdzonym, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, rocznym sprawozdaniu finansowym podatnika;
- 2) w przypadku oddziałów instytucji kredytowych oraz oddziałów banków zagranicznych, suma aktywów wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym podatnika;
- 3) w przypadku oddziałów i głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji i ubezpieczeń, suma aktywów wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym podatnika.

W przypadku, gdyby roczne sprawozdanie finansowe podatnika nie zostało zatwierdzone w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku obrotowego podatnika, podstawę opodatkowania

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250), 2011.

stanowiłaby suma aktywów wykazana w sporządzonym rocznym sprawozdaniu finansowym.

Podatnicy podatku zobowiązani byłiby do złożenia zeznania podatkowego w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego, a jeżeli sprawozdania finansowego nie zatwierdzono wówczas podatnicy – do złożenia zeznania podatkowego w terminie 30 dni od ostatniego dnia kiedy sprawozdanie finansowe zgodnie z przepisami powinno być zatwierdzone.

Projekt ustawy przewidywał wpłatę zaliczek podatkowych do urzędu skarbowego do 20. dnia każdego miesiąca kalendarzowego na podatek w wysokości odpowiadającej 1/12 podatku wykazanej według ostatniego zatwierdzonego rocznego sprawozdania finansowego (zeznania podatkowego). Obowiązek wpłaty zaliczki na kolejny okres rozliczeniowy powstawałby począwszy od następnego miesiąca następującego po miesiącu złożenia zeznania podatkowego.

Opodatkowanie podatkiem nie łączyłoby się z innymi źródłami. Podatek nie stanowiłby kosztu uzyskania przychodu ani nie mógłby być przyczyną do obniżenia podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych i w podatku dochodowym od osób fizycznych.

W projekcie ustawy zaproponowano zwolnienie z podatku bankom (i tylko tym instytucjom finansowym), które zyski w całości przeznaczyłyby na zwiększenie funduszy własnych.

Wprowadzenie podatku nie mogłoby stanowić podstawy zmiany warunków świadczenia usług finansowych i ubezpieczeniowych wykonywanych w oparciu o umowy cywilnoprawne w związku z wejściem w życie ustawy oraz pogarszać warunków umów z klientami.

Ustawa miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a szacowane wpływy z podatku miały wy-

nieść ok. 2 mld zł rocznie; podatek miał stanowić źródło finansowania działalności Funduszu Rezerwy Demograficznej.

3. Nowelizacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 2013 r.

Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw⁶ wprowadziła opłatę ostrożnościową z przeznaczeniem na zasilenie funduszu własnego utworzonego w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tj. funduszu stabilizacyjnego. Powyższa nowelizacja wpisana się w tendencję występującą na przestrzeni ostatnich lat w ustawodawstwie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej. Istotą tego typu działań w okresie pokryzysowym było przenoszenie z sektora publicznego na podmioty rynku finansowego ciężaru wsparcia udzielanego instytucjom finansowym⁷.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania, tj. banki krajowe były zobowiązane do wniesienia po raz pierwszy opłaty ostrożnościowej w 2013 r.

Aktualnie podstawę naliczania opłaty ostrożnościowej stanowi łączna kwota ekspozycji na ryzyko, określona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 648/2012, obliczona według zasad określonych na podstawie przepisów tego rozporządzenia oraz ustawy – Prawo bankowe. Wartość łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko jest

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1012.

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1045), 2013.

Obecna stawka podatku bankowego na poziomie 0,44% jest najwyższa w stosunku do poprzednich proponowanych propozycji legislacyjnych.

Aktualne rozwiązania podatku bankowego znacznie różnią się od wcześniej proponowanych rozwiązań.

zawierana w sprawozdawczości COREP, zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 680/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne dotyczące sprawozdawczości nadzorczej instytucji zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013, w formularzu C 02.00 – Wymogi w zakresie funduszy własnych (CA2), w wierszu 010 (adres komórki: CNXX006)⁸.

Zgodnie z uchwałą nr 16/2016 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawki opłaty ostrożnościowej na I kwartał 2016 r. wnoszonej na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określiła stawkę opłaty ostrożnościowej w wysokości 0,01975%⁹.

Nowelizacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadzała również zmianę do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, nie zaliczając wpłat dokonywanych z tytułu opłaty ostrożnościowej do kosztów uzyskania przychodu.

III. Uwagi i zastrzeżenia dotyczące konstrukcji podatku bankowego

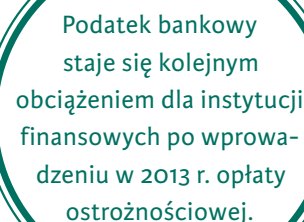
1. Art. 3 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

W przedmiocie określenia podstawy opodatkowania należy wskazać, że przyjęte w ustawie z dnia 15 stycznia 2016 r. o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych opodatkowanie aktywów instytucji finansowych jest *de facto*

⁸ www.bfg.pl, 2016.

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2016 r. poz. 381) wprowadziła kwartalne opłaty na Bankowy Fundusz Gwarancyjny w tym opłaty ostrożnościowe.

podatkiem od skali prowadzonej przez nie działalności. Powyższe ujęcie nie odnosi się do poziomu ryzyka podejmowanego przez daną instytucję, a szeroko ustalona podstawa opodatkowania może potencjalnie wpłynąć w negatywny sposób na warunki prowadzenia działalności przez instytucje, w tym na wysokość prowadzonej akcji kredytowej. W przeciwieństwie do regulacji wprowadzonych w większości państw członkowskich, które ustanowiły opodatkowanie sektora finansowego, wprowadzony podatek nie ma związku z konkretnymi ryzykami dotyczącymi systemu finansowego, ani nie dotyczy uprzedniej pomocy publicznej udzielonej sektorowi finansowemu. Dla przykładu, podstawę naliczania opłaty ostrożnościowej na fundusz stabilizacyjny stanowi łączna kwota ekspozycji na ryzyko, określona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 648/2012 („rozporządzenie nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.”), obliczona według zasad określonych na podstawie przepisów tego rozporządzenia oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, co niewątpliwie wynika z profilu działalności oraz apetytu na ryzyko danego banku. Opodatkowanie na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 15 stycznia 2016 r. o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych może spowodować – ze względu na chęć uniknięcia płacenia podatku – przesunięcie działalności sektora w kierunku transakcji, które nie wpływają na poziom sumy bilansowej instytucji finansowych¹⁰.



Podatek bankowy staje się kolejnym obciążeniem dla instytucji finansowych po wprowadzeniu w 2013 r. opłaty ostrożnościowej.

¹⁰ H. Dzwonkowski, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250)*, Warszawa, 6 lipca 2011 r. oraz *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 12 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (CON/2016/1)*.

Aktywa jako podstawa do ustalenia opłat publiczno-prawnych występuje, poza podatkiem od niektórych instytucji finansowych, w polskim prawodawstwie wyłącznie w jednym przypadku, tj. wpłat na koszty nadzoru. Zgodnie z art. 131a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r – Prawo bankowe, banki są obowiązane do wnoszenia wpłat z tytułu nadzoru bankowego, stanowiących iloczyn sumy aktywów bilansowych banków i stawki nieprzekraczającej 0,024%. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania wpłat oraz sposób pokrywania z wpłat kosztów nadzoru bankowego i udziału w kosztach, mając na względzie zapewnienie skuteczności sprawowanego nadzoru.

Przyjęcie takiej podstawy oznacza, iż przynajmniej część zasobów instytucji finansowych będzie opodatkowana dwukrotnie całkowicie odrębnymi podatkami majątkowymi. Należy bowiem zauważyć, iż niektóre aktywa są objęte podatkiem od nieruchomości.

W konsekwencji wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych spowodowało, iż zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy oraz istniejącej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przynajmniej w części będą na siebie zachodziły¹¹.

2. Art. 4 pkt 2 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

Oddziały banków krajowych prowadzą swoją działalność na obszarze różnych państw Unii Europejskiej. W celu wspierania ekspansji kra-

¹¹ H. Dzwonkowski, *op. cit.*

Przyjęcie takiej podstawy opodatkowania w podatku bankowym oznacza, iż przynajmniej część zasobów instytucji finansowych będzie opodatkowana dwukrotnie całkowicie odrębnymi podatkami majątkowymi.

jowych banków należałoby zatem rozważyć ewentualne zwolnienie aktywów takich oddziałów z opodatkowania, zwłaszcza w państwach, w których aktywa takie byłyby obciążone z tytułu podatku bankowego (opłaty bankowej) w oparciu o prawodawstwo państw goszczących.

3. Art. 4 pkt 2 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

W przypadku opodatkowania aktywów oddziałów instytucji kredytowych nie można wykluczyć zarzutu ryzyka podwójnego opodatkowania instytucji kredytowych, które wnoszą opłaty z tytułu takiego opodatkowania w państwach Unii Europejskiej.

4. Art. 5 ust. 1 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą:

- 1) dziennik;
- 2) księgę główną;
- 3) księgi pomocnicze;
- 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych;
- 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inventarz).

Kwota wartości aktywów, wynikająca z zestawienia obrotów i sald na ostatni dzień każdego miesiąca nie jest daną potwierdzoną przez biegłego rewidenta.

Należy również zwrócić uwagę na moment ustalania podstawy opodatkowania, tj. ostatni dzień miesiąca. Właściwym przykładem wydaje się być odmienne podejście do wyznacze-

W celu wspierania ekspansji krajowych banków należałoby zatem rozważyć ewentualne zwolnienie aktywów takich oddziałów z opodatkowania, zwłaszcza w państwach, w których aktywa takie byłyby obciążone z tytułu podatku bankowego (opłaty bankowej) w oparciu o prawodawstwo państw goszczących.

nia podstawy do naliczania rezerwy obowiązkowej utrzymywanej przez instytucje finansowe w Narodowym Banku Polskim, zasady momentu jej ustalania oraz zakres przedmiotowy podstawy do jej wyliczenia zostały określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r.

o Narodowym Banku Polskim oraz w uchwale nr 40/2015 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim rezerwę obowiązkową banków stanowi wyrażona w złotych część środków pieniężnych w złotych i w walutach obcych zgromadzonych na rachunkach bankowych, środków uzyskanych z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych oraz innych środków przyjętych przez bank podlegających zwrotowi, z wyjątkiem środków:

- 1) przyjętych od innego banku krajowego, spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej;
- 2) przyjętych od banku zagranicznego na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy;
- 3) pozyskanych z zagranicy co najmniej na 2 lata;
- 4) pozyskanych na podstawie umów o prowadzenie indywidualnych kont emerytalnych oraz pozyskanych na podstawie umów o prowadzenie indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego w rozumieniu przepisów o indywidualnych kontach eme-

rytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego;

- 5) uzyskanych ze sprzedaży papierów wartościowych zabezpieczonych hipotecznie o okresie wykupu powyżej pięciu lat oraz ze sprzedaży listów zastawnych o okresie wykupu powyżej pięciu lat.

Zgodnie z § 2 uchwały nr 40/2015 z dnia 13 sierpnia 2015 r. Zarządu Narodowego Banku Polskiego, podstawę naliczania rezerwy obowiązkowej za dany miesiąc stanowi średnia arytmetyczna ze stanów środków pieniężnych na koniec każdego dnia tego miesiąca. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż rozwiązanie naliczania podstawy rezerwy obowiązkowej pozwala na zminimalizowanie, bądź wręcz wyeliminowanie manipulacji przy stanie środków pieniężnych, stanowiących podstawę do jej naliczania.

Należy również zwrócić uwagę na wysokość progu kwotowego zwolnionego z podatku od niektórych instytucji finansowych. Próg kwotowy na poziomie 4 mld zł dla banków

oraz 2 mld dla zakładów ubezpieczeń wydaje się bardzo wysoki w warunkach polskiego rynku finansowego, zważywszy że projekt ustawy autorstwa posłów Prawa i Sprawiedliwości od niektórych instytucji finansowych z 2010 r. zakładał próg w wysokości 10 mln zł. Należy też przykładowo wskazać, iż w art. 39a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa pomniejszają kwotę naliczonej rezerwy obowiązkowej o kwotę stanowiącą równowartość 500.000 euro, obliczoną według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia miesiąca stanowiącego podstawę naliczenia rezerwy obowiązkowej, a w przypadku, gdy w tym dniu nie ogłoszono ta-

Próg kwotowy na poziomie 4 mld zł dla banków oraz 2 mld dla zakładów ubezpieczeń wydaje się bardzo wysoki w warunkach polskiego rynku finansowego, zważywszy że projekt ustawy autorstwa posłów PiS od niektórych instytucji finansowych z 2010 r. zakładał próg w wysokości 10 mln zł.

kiego kursu, według ostatniego kursu ogłoszonego przed tym dniem.

5. Art. 5 ust. 4 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

Wątpliwość budzi również zapis art. 5 ust. 4 i ust. 6 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, który stanowi o pomniejszeniu podstawy opodatkowania o fundusze własne wyłącznie banków, oddziałów instytucji kredytowych oraz oddziałów banków zagranicznych, a także spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Powyższe rozwiązanie nie uwzględnia obniżenia podstawy opodatkowania o fundusze własne ubezpieczycieli (podmiotów określonych w art. 4 pkt 5–7 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych). Takie rozwiązanie wydaje się niewłaściwe z punktu widzenia równego traktowania podmiotów.

Należy zatem rozważyć wprowadzenie rozwiązania polegającego na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania dłużnych papierów Europejskiego Banku Centralnego, rządów lub banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

6. Art. 5 ust. 9 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

Pewne wątpliwości w kwestii zapewnienia swobody przepływu kapitału oraz zapewnienia zasad uczciwej konkurencji może budzić możliwość ustawowych zapisów dotyczących możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wyłącznie krajowych skarbowych papierów wartościowych. Mając na względzie postanowienia art. 7 akapit 3 Umowy ramowej podpisanej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym dotyczącej działalności EBI w Polsce z dnia 1 grudnia 1997 r., ratyfi-

kowanej w dniu 24 lipca 1999 r. oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Minister Finansów – poprzez dokonanie wykładni, iż papiery emitowane przez Europejski Bank Centralny będą traktowane na równi z papierami skarbowymi – wyraził stanowisko, że obligacje Europejskiego Banku Inwestycyjnego stanowią również podstawę do odliczeń¹². Należy zatem rozważyć również – w oparciu o zasadę swobody przepływu kapitału i niedyskryminacji wprowadzenie rozwiązania polegającego na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania dłużnych papierów Europejskiego Banku Centralnego, rządów lub banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, z wyłączeniem państw, które restrukturyzują lub restrukturyzowały swoje zadłużenie zagraniczne w ciągu ostatnich 5 lat.

Zasadne wydaje się też, aby rozszerzyć takie zwolnienie dla obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego¹³. W myśl art. 3 ust. 3b ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, powyższe zobowiązania Ministra Finansów spełniają wymogi ochrony kredytowej w rozumieniu art. 213–215 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2013 r. nr 575/2013, udzielonej przez Skarb Państwa. W związku z powyższym należy zauważyć, że zobowiązania Ministra Finansów są traktowane na równi z gwarancjami lub regwarancjami Skarbu Państwa udzielonymi na wszelkie ekspozycje Banku Gospodarstwa Krajowego (w tym również z tytułu emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Konsekwencją uznania zabezpieczeń (tj. gwarancji lub regwarancji Skarbu Państwa) art. 3 ust. 3b ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego zawiera wyraźne wskazanie, że wszelkim ekspozycjom wobec Banku Gospodarstwa Krajowego przypisuje się wagę ryzyka na zasadach określonych w art. 114 ust. 4 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2013 r. nr 575/2013.

¹² Pismo Ministra Finansów z dnia 17 marca 2016 r. do Wiceprezesa Europejskiego Banku Inwestycyjnego nr DZI.913.48.2016.

¹³ Pismo Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 30 grudnia 2015 r. do Przewodniczącego Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, nr DP.064.7.SS.2015.

Zgodnie z powyższą normą tego rozporządzenia ekspozycjom wobec rządów centralnych i banków centralnych państw członkowskich, denominowanym i finansowanym w walucie krajowej tego rządu i banku centralnego, przypisuje się zerową wagę ryzyka. Zatem mając na względzie powyższe regulacje krajowe i unijne wszelkim ekspozycjom Banku Gospodarstwa Krajowego, denominowanym i finansowanym w złotych, również należy przypisywać analogiczną wagę ryzyka.

Należałoby również rozważyć obniżenie podstawy opodatkowania o wartość aktywów w postaci listów zastawnych, a przynajmniej w postaci publicznych listów zastawnych.

Należałoby również rozważyć obniżenie podstawy opodatkowania o wartość aktywów w postaci listów zastawnych, a przynajmniej w postaci publicznych listów zastawnych. Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, hipoteczny list zastawny jest papierem wartościowym imiennym lub na okaziciela, którego podstawę emisji stanowią wierzytelności banku hipotecznego zabezpieczone hipotekami, w którym to liście bank hipoteczny zobowiązuje się wobec uprawnionego do spełnienia określonych świadczeń pieniężnych. Natomiast publiczny list zastawny jest papierem wartościowym imiennym lub na okaziciela, którego podstawę emisji stanowią wierzytelności banku hipotecznego z tytułu kredytów w części zabezpieczonej wraz z należnymi odsetkami, gwarancją lub poręczeniem Narodowego Banku Polskiego, Europejskiego Banku Centralnego, rządów lub banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, z wyłączeniem państw, które restrukturyzują lub restrukturyzowały swoje zadłużenie zagraniczne w ciągu ostatnich 5 lat, oraz gwarancją lub poręczeniem Skarbu Państwa, kredytów udzielonych wyżej wymienionym podmiotom lub kredytów w części zabezpieczonej wraz z należnymi odsetkami, gwarancją lub poręczeniem jednostek samorządu terytorialnego oraz kredytów udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Należy

również wziąć pod uwagę fakt, że długoterminowe listy zastawne są wyłączone z podstawy „opodatkowania” rezerwą obowiązkową.

7. Art. 7 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

W polskim prawie podatkowym, poza omawianym podatkiem od niektórych instytucji finansowych, nie występują konstrukcje płacenia podatku za każdy miesiąc. W przypadku nowego podatku bardziej właściwe wydaje się być rozliczenie roczne na podstawie zaudytowanego sprawozdania finansowego przy miesięcznych zaliczkach na podatek. W poselskich projektach dotyczących wprowadzenia podatku od instytucji finansowych z lat 2010–2011, podatek miał być rozliczany corocznie, odprowadzany w oparciu o system zaliczek miesięcznych. Suma aktywów wykazana w niezatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym może być inna niż suma aktywów wykazana w zatwierdzonym następnie sprawozdaniu finansowym. Ostatecznie podstawę opodatkowania powinna stanowić podstawa wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym; istnieje bowiem niebezpieczeństwo zaniżania tej podstawy, skoro zatwierdzenie sprawozdania finansowego ustalającego wyższą kwotę aktywów nie miałyby znaczenia. Pobór podatku w przypadku projektów poselskich z lat 2010–2011 opierał się na zasadzie samonaliczania podatku przez podatników. W pierwszej kolejności pobierane byłyby zaliczki na podatek w wysokości wynikającej z ostatniego rocznego sprawozdania finansowego, a następnie po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za rok obrotowy, podatnicy zobowiązani byłiby do składania deklaracji podatkowych.

Ostatecznie podstawę opodatkowania w podatku bankowym powinna stanowić podstawa wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym; istnieje bowiem niebezpieczeństwo zaniżania tej podstawy przez instytucje finansowe.

8. Art. 10 i 11 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych, z podatku są zwolnione wszystkie banki państwowe w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, natomiast art. 11 tej ustawy wprowadza zwolnienie z takiego podatku podmiotów będących w stanie likwidacji, zawieszeniu lub upadłości, a także podmiotów objętych programem naprawczym.

Rozwiązania ujęte w art. 10 i 11 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych mogą powodować powstanie pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Zatem wsparcie udzielane podmiotowi zostanie uznane za pomoc publiczną, gdy jednocześnie dojdzie do spełnienia następujących przesłanek:

- 1) udzielane jest ono przez państwo lub ze źródeł państwowych;
- 2) powoduje uzyskanie przez przedsiębiorstwo korzyści gospodarczej, której nie otrzymałoby ono w normalnych warunkach rynkowych;
- 3) ma charakter selektywny (uprzywilejowanie określonego lub określonych przedsiębiorców albo produkcji określonych towarów);
- 4) grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przedmiotowa opinia powinna zawierać w szczególności:

- 1) stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej;
- 2) stanowisko w sprawie zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem;
- 3) propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności postanowień projektu ze wspólnym rynkiem;
- 4) stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu.

Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres informacji projektu programu pomocowego lub projekt aktu, na podstawie którego ma być udzielana pomoc indywidualna, w szczególności projekt decyzji lub umowy, oraz informacje niezbędne do wydania opinii, dotyczące w szczególności adresatów zamierzonej pomocy, jej przeznaczenia, formy, wielkości i czasu trwania oraz elementy, jakie powinien zawierać plan restrukturyzacyjny, uwzględniając wymagania określone prawem Unii Europejskiej w zakresie notyfikacji.

Zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w przypadku projektu ustawy będącej programem pomocowym opracowanym przez podmiot niebędący organem administracji publicznej, organ właściwy (tj. Marszałek Sejmu na podstawie Regulaminu Sejmu) występuje z wnioskiem do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o:

- 1) wydanie opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 2) przekazanie do Komisji projektu w celu dokonania jego notyfikacji;
- 3) wycofanie notyfikacji projektu przed podjęciem przez Komisję decyzji;

- 4) wniesienie, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, odwołania od decyzji Komisji do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji w sprawach z zakresu pomocy publicznej.

Do wniosku o wydanie powyższej opinii dołącza się projekt ustawy będącej programem pomocowym oraz informacje niezbędne do wydania opinii. Do czasu notyfikacji przez program Komisji, procedowanie nad projektem ustawy powinno zostać wstrzymane (możliwe byłoby odbycie pierwszego czytania i prac w komisjach sejmowych).

Obecnie w polskim sektorze bankowym Bank Gospodarstwa Krajowego jest jedynym bankiem prowadzącym działalność w formie banku państwowego. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, podstawowym celem działalności Banku jest wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego.

Powyższe ustawowe określenie podstawowych celów działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, w szczególności wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z rozwiązaniami dotyczącymi zapewnienia uczciwej konkurencji, czy też przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

W odniesieniu do Banku Gospodarstwa Krajowego Minister Finansów może realizować cel fiskalny oraz inżynierię finansową w zakresie polityki budżetowej innymi mechanizmami, tj.¹⁴:

- 1) przekazaniem Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków na utrzymanie funduszy własnych na poziomie gwarantującym realizację zadań Banku Gospodarstwa Krajowego oraz odpowiedniego poziomu płynności w formie gotówki lub skarbowych papierów wartościowych, co jest równo-

znaczne z gwarancjami/regwarancjami Skarbu Państwa na zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego;

- 2) obniżeniem funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego poprzez wpłaty środków do budżetu państwa, nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa będących w posiadaniu Banku Gospodarstwa Krajowego skarbowych papierów wartościowych oraz nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej akcji lub udziałów przekazanych uprzednio do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu podwyższenia funduszu statutowego;
- 3) wpłatami do budżetu państwa zysku netto Banku Gospodarstwa Krajowego (po rozliczeniu roku lub zaliczkowo); w obecnym kształcie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego istnieje zapis, iż zysk netto Banku Gospodarstwa Krajowego może zostać przeznaczony wyłącznie na zwiększenie funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego, wpłatę do budżetu państwa lub inne cele określone przez Radę Nadzorczą.

Ze względu na powyższe, zwolnienie z podatku Banku Gospodarstwa Krajowego należy uznać za zasadne. Należy jednak wskazać, iż zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe bank państwowy może być utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra Skarbu Państwa zaopiniowany przez Komisję Nadzoru Finansowego. Rozporządzenie Rady Ministrów o utworzeniu banku państwowego określa nazwę, siedzibę, przedmiot i zakres działania banku, jego fundusze statutowe, w tym środki wydzielone z majątku Skarbu Państwa, które stają się majątkiem banku. Należałoby zatem rozważyć, czy zwolnienie takie nie byłoby zasadne wyłącznie dla Banku Gospodarstwa Krajowego, a nie wszelkich (teoretycznie możliwych do utworzenia) banków państwowych.

¹⁴ Pismo Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 15 grudnia 2015 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, nr DP.064.6.SS.2015.

IV. Fundusz przymusowej restrukturyzacji banków

Nie bez znaczenia dla instytucji finansowych jest projekt ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, który będzie tworzył fundusz przymusowej restrukturyzacji banków. Aktualnie jest on w Sejmie RP i toczą się prace nad jego końcową wersją (druk nr 215). Projekt ten ma na celu implementowanie do krajowego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów („DGSD”) oraz dyrektywę Parlamentu

Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 („BRRD”).

Zgodnie z zapisami projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, fundusz przymusowej restrukturyzacji banków byłby tworzony w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji banków, firm inwestycyjnych i oddziałów banków zagranicznych. Finansowanie zadań w zakresie postępowania przymusowej restrukturyzacji obejmowałyby w szczególności finansowanie¹⁵:

- 1) udzielania pożyczek lub gwarancji podmiotowi w restrukturyzacji, jego podmiotom zależnym, instytucji pomostowej, podmiotowi zarządzającemu aktywami oraz podmiotowi przejmującemu;
- 2) nabywania praw majątkowych podmiotu w restrukturyzacji;
- 3) utworzenia instytucji pomostowej i podmiotu zarządzającego aktywami oraz wyposażenie tych podmiotów w fundusze własne konieczne ze względu na skalę i wyniki działalności;
- 4) zaspokojenia roszczeń uzupełniających;
- 5) wyłączenia zobowiązań z umorzenia lub konwersji zobowiązań;
- 6) pokrycia kosztów postępowania zgodnie z uzgodnionym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny schematem przymusowej restrukturyzacji oraz pokrycia ewentualnych strat Bankowego Funduszu gwarancyjnego z tytułu tego postępowania.

Przymusowa restrukturyzacja banków finansowana byłaby przez te podmioty ze składek wnoszonych co najmniej raz w roku na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków. Podstawę do wyznaczenia składek na finansowanie przymusowej restrukturyzacji stanowiłaby wartość pasywów pomniejszona o kwotę funduszy własnych oraz środków gwarantowanych. Ponadto przy ustalaniu wysokości składki uwzględniany jest profil ryzyka podmiotu zobowiązanego do wniesienia składki. Powyższa podstawa składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji wynika wprost ze źródeł prawa unijnego. Zgodnie art. 103 ust. 2 dyrektywy BRRD składka od każdej instytucji jest obliczana proporcjonalnie do kwoty jej zobowiązań (z wyłączeniem funduszy własnych), pomniejszonej o kwotę depozytów gwarantowanych w odniesieniu do kwoty łącznych zobowiązań (z wyłączeniem funduszy własnych), pomniejszonych o kwotę depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium danego państwa członkowskiego. Również art. 13 dyrektywy DGSD określa sposób obliczania składek na rzecz systemów

Po wprowadzeniu funduszu przymusowej restrukturyzacji banków stanie on się kolejnym obciążeniem dla sektora instytucji finansowych.

¹⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 215).

Tabela 1. Implementacja BRRD oraz obciążenie z tytułu podatku bankowego/opłaty bankowej

Państwo	Czy dokonano implementacji BRRD	Wprowadzenie podatku bankowego/opłaty bankowej
Austria	TAK	TAK
Belgia	CZĘŚCIOWO (implementowanie całości zaplanowano na wiosnę 2016 r.)	TAK
Bułgaria	TAK	NIE
Chorwacja	TAK	NIE
Cypr	TAK	TAK
Czechy	TAK	NIE
Dania	TAK	TAK
Estonia	TAK	NIE
Finlandia	TAK	TAK
Francja	TAK	TAK
Grecja	TAK	TAK
Hiszpania	TAK	TAK
Holandia	TAK	TAK
Irlandia	TAK	NIE
Litwa	TAK	NIE
Luksemburg	TAK	NIE
Łotwa	TAK	TAK
Malta	TAK	NIE
Niemcy	TAK	TAK
Polska	W TRAKCIE PRAC NAD IMPLEMENTACJĄ (Polska już obecnie posiada krajowe regulacje dotyczące funduszu stabilizacyjnego)	TAK
Portugalia	TAK	TAK
Rumunia	TAK	TAK
Słowacja	TAK	TAK
Słowenia	CZĘŚCIOWO (implementowanie całości zaplanowano na wiosnę 2016 r.)	TAK
Szwecja	TAK	TAK
Węgry	TAK	TAK
Wielka Brytania	TAK	TAK
Włochy	TAK	TAK

Źródło: *Banking Union – State of play of implementation*, Rada Unii Europejskiej, 2016 oraz opracowanie własne.

gwarancji depozytów, tj. podstawą do obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów jest kwota gwarantowanych depozytów i stopień ryzyka, na jakie narażony jest dany ich członek. Składki są obliczane proporcjonalnie do ryzyka związanego z działalnością członków i uwzględ-

niają w odpowiednim stopniu profile ryzyka obowiązujące w przypadku różnych modeli prowadzenia działalności. W związku ze zmienionym zakresem zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w projekcie ustawy przewidziano dokonanie zmian także w odniesieniu do struktury

Tabela 2. Podatek bankowy/opłata bankowa w państwach Unii Europejskiej

Państwo	Rok wprowadzenia	Stawka	Podstawa opodatkowania	Wyłączenia	Koszt podatkowy	Wpływy z podatku
Austria	2011	0,09–0,11% (> 20 mld EUR)	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone, niektóre inne zobowiązania Kwota wolna 1 mld EUR	Tak	Budżet centralny Fundusz stabilizacyjny (lata 2012–2017)
Belgia	2012	0,035%	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone	Tak	Fundusz stabilizacyjny
Cypr	2011	0,15%	Pasywa	Opodatkowane tylko depozyty	Nie	Budżet centralny Fundusz stabilizacyjny
Dania	2011	10,3%	Koszty	Opodatkowany tylko fundusz wynagrodzeń	Nie	Budżet centralny
Finlandia	2013	0,125%	Aktywa wazone ryzykiem	Podstawa opodatkowania to aktywa wazone ryzykiem, zatem niektóre aktywa są wazone wagą < 100%	Nie	Budżet centralny
Francja	2011	0,539% (stopniowa redukcja do 0,141% w 2019 r.)	Minimalny wy-móg kapitałowy	Kwota wolna 500 mln EUR	Tak	Budżet centralny
Grecja	1975	0,6%	Aktywa	Opodatkowany tylko portfel kredytów	b.d.	Budżet centralny
Łotwa	2011	0,072%	Pasywa	Kapitał, depozyty objęte systemem gwarantowania, obligacje hipoteczne, zobowiązania podporządkowane	Tak	Budżet centralny
Hiszpania	2001	0,3–0,57%	Pasywa	Opodatkowane tylko depozyty	b.d.	Budżet autonomicznych regionów
Holandia	2012	0,022–0,044%	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone Kwota wolna 20 mld EUR	Nie	Budżet centralny
Niemcy	2011	0,02–0,06% 0,0003%	Pasywa Instrumenty pochodne	Kapitał, depozyty ubezpieczone Kwota wolna 200 mln EUR	Nie	Fundusz stabilizacyjny
Polska	2016	0,0366% miesięcznie	Aktywa	Kapitał, skarbowe papiery wartościowe Kwota wolna 4 mld PLN	Nie	Budżet centralny
Portugalia	2011	0,01–0,085% 0,001–0,0003%	Pasywa Instrumenty pochodne	Kapitał, depozyty ubezpieczone Instrumenty pochodne służące zabezpieczeniu	Nie	Budżet centralny
Rumunia	2011	0,1%	Pasywa	Opodatkowane całkowite zobowiązania pomniejszone o zobowiązania gwarantowane	Tak	Specjalny Fundusz Kompen-sacyjny
Słowacja	2012	0,2% (w latach 2012–2014 0,4%)	Pasywa	Kapitał, dług podporządkowany, długoterminowe zobowiązania wewnątrzgrupowe	Tak	Fundusz stabilizacyjny (cel 1,45% aktywów sektora)

Państwo	Rok wprowadzenia	Stawka	Podstawa opodatkowania	Wyłączenia	Koszt podatkowy	Wpływy z podatku
Słowenia	2011	0,01%	Aktywa	Wyłączenia na podstawie dynamiki akcji kredytowej dla przedsiębiorstw	b.d.	Fundusz stabilizacyjny
Szwecja	2009	0,036%	Pasywa	Kapitał, zobowiązania podporządkowane, zobowiązania wewnątrzgrupowe	Tak	Fundusz stabilizacyjny
Węgry	2010	0,53% > 50 mld HUF (0,31% od 2016 r.) 0,15% < 50 mld HUF	Aktywa	Pożyczki międzybankowe Pożyczki dla przedsiębiorstw finansowych	Nie	Budżet centralny
Wielka Brytania	2011	0,21% 0,105% dla zobowiązań długoterminowych (od kwietnia 2015 r.)	Pasywa	Kapitał, depozyty ubezpieczone, Kwota wolna 20 mld GBP	Nie	Budżet centralny
Włochy	2010	10% (bonusy)	Podwyższenie CIT (o 0,75 pkt proc.) i bonusy dla kadry menedżerskiej	-	Nie	Budżet centralny i fundusz (podatek od bonusów)

Źródła: L. Pawłowicz, *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, IBnGR, 2015 [za: OECD, akty prawne, regionalne biura Deloitte, artykuły internetowe [za:] *Rentowność sektora bankowego w Polsce*, Kongres Bankowości Detalicznej, listopad 2015; <https://www.kpmg.com/TH/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2012/268729%20Bank%20Levy%20V10%20HR%20AW%2018Jul12.pdf>, <http://www.pwc.be/en/financial-services-newsalert/2013/bank-levies-proposed-update-june-2013.pdf>, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-21/hungary-to-cut-bank-tax-0-31-of-total-assets-in-2016-varga>, <http://www.reuters.com/article/2014/11/06/germany-banks-regulator-idUSFWNoSW02Q20141106>, <http://budapesttimes.hu/2015/02/14/government-to-cut-bank-levy-buy-erst-stake/>; https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_13/BankLevydata.pdf, *Opodatkowanie aktywów sektora finansowego*, Raport Instytutu Sobieskiego, 2015.

funduszy własnych Funduszu. Likwidacji ulegają m.in. fundusz zapasowy oraz fundusz stabilizacyjny, z których środki zwiększą fundusz przymusowej restrukturyzacji banków.

Po wprowadzeniu funduszu przymusowej restrukturyzacji banków stanie on się kolejnym obciążeniem dla sektora instytucji fi-

nansowych. Trzeba jednak pamiętać, iż już obecnie istnieje opłata ostrożnościowa, która jest wpłacana przez banki. Fundusz przymusowej restrukturyzacji zastąpi funkcjonujący obecnie fundusz stabilizacyjny.

Wysokie progi zwolnień, ograniczenie pomniejszenia podstawy opodatkowania wyłącznie do krajowych skarbowych papierów wartościowych, a także przedmiotowe zwolnienie wszelkich banków państwowych oraz podmiotów realizujących programy restrukturyzacyjne, mogą być uznane za rozwiązania zaburzające lub mogące zaburzać konkurencję na wspólnym rynku.

V. Wnioski

Mając na względzie analizę przepisów dotyczących podatku bankowego oraz projektu wprowadzającego opłatę na rzecz **funduszu przymusowej restrukturyzacji banków** można sformułować następujące wnioski:

- 1) Prawo unijne harmonizując opłaty nakładane na system bankowy, opiera się na podstawie naliczania obciążeń dotyczącej strony pasywnej oraz odnoszącej się do profilu ryzyka prowadzonej przez dany podmiot działalności. Również zdecydowana większość państw europejskich wprowadza rozwiązania dotyczące podstawy opodatkowania w powiązaniu z ryzykiem prowadzonej działalności;
- 2) Istotne wątpliwości wzbudza używanie jako podstawy niezaudytowanych miesięcznych danych oraz miesięczne stawki ostatecznego (a nie zaliczkowego) opodatkowania;
- 3) Wysokie progi zwolnień, ograniczenie pomniejszenia podstawy opodatkowania wyłącznie do krajowych skarbowych papie-

rów wartościowych, a także przedmiotowe zwolnienie wszelkich banków państwowych oraz podmiotów realizujących programy restrukturyzacyjne, mogą być uznane za rozwiązania zaburzające lub mogące zaburzać konkurencję na wspólnym rynku;

- 4) Polska jako jedno z nielicznych państw Unii Europejskiej wprowadziło konstrukcję, że podstawą opodatkowania są aktywa. Zdecydowana większość państw za podstawę opodatkowania przyjęło pasywa;
- 5) Polska jako jedno z ostatnich państw jeszcze nie implementowało BRRD.

Zasadne wydaje się również przytoczenie stanowiska Europejskiego Banku Centralnego wyrażonego w Opinii do projektu ustawy o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych. Europejski Bank Centralny konsekwentnie wyraża pogląd, żeby wprowadzenie opodatkowania instytucji finansowych było rozważane w powiązaniu z dwoma celami:

- 1) zapewnienie zrównoważonego podziału kosztów wynikających z potencjalnych upadłości instytucji finansowych pomiędzy podatników i sektor finansowy;
- 2) ograniczaniem ryzyk kreowanych przez instytucje finansowe.

W ocenie Europejskiego Banku Centralnego „*nakładanie ad hoc podatków na banki z powodów ogólnych potrzeb budżetowych powinno być poprzedzone dogłębną analizą potencjalnych niekorzystnych skutków dla sektora bankowego celem zapewnienia, aby takie*

podatki nie kreowały ryzyka dla stabilności finansowej i dynamiki akcji kredytowej, które mogłyby ostatecznie negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarki realnej.”

Ponadto „*proponowana struktura podatku może zachęcić instytucje finansowe do zmiany profilu ryzyka poprzez restrukturyzację portfeli ukierunkowaną na bar-*

Istotne wątpliwości wzbudza używanie jako podstawy niezaudytowanych miesięcznych danych oraz miesięczne stawki ostatecznego (a nie zaliczkowego) opodatkowania.

dziej ryzykowne produkty, wykorzystanie operacji pozabilansowych lub transferowanie aktywów za granicę.”¹⁶.

VI. Podatek bankowy a zjawisko unikanie opodatkowania

1. Podatek bankowy a zjawisko przeczalności podatku

Obserwując praktyki działania instytucji finansowych w ostatnich miesiącach można zaobserwować zjawisko przeczalności podatku bankowego. Zjawisko przeczalności podatku ze swej istoty wiąże się z zachowaniami podatników. Podatnik broni się przed skutkami obciążenia podatkowego i dąży do tego, by były one jak najmniejsze. Jednym z możliwych działań w tym zakresie jest przesunięcie części obciążeń na inny podmiot. Takie postępowanie zniekształca założenia przyjętej polityki podatkowej, bowiem konfiguracja obciążeń podatkami poszczególnych grup podatników zmienia się. Z punktu widzenia władzy państwowej zjawisko przeczalności podatku jest niepożądane¹⁷. Jedną z odmian tego zjawiska jest przeczalność w przód. Oznacza ona, że ciężar opodatkowania przenosi się z podmiotu opodatkowanego na klienta w mechanizmie podnoszenia prowizji (opłat), po to, aby zniwelować nałożony podatek. Oczywiście niekoniecznie musi to nastąpić w ujęciu całościowym, tj. przeczalności pełnego obciążenia, ale może dotyczyć tylko części tego ciężaru. Czyli nie w całości, a w części następuje przeczalność podatku na nabywcę towaru.

Obserwując powszechne zjawisko podnoszenia prowizji i opłat przez instytucje finansowe

¹⁶ *Opinia Europejskiego Banku Centralnego, op. cit.*

¹⁷ H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2010, s. 19.

dla swoich klientów w okresie od października 2015 r. do lutego 2016 r. można to z całą stanowczością utożsamiać z zaistnieniem zjawiska przeczalności podatku bankowego w przód¹⁸. Polityka podnoszenia opłat i prowizji skumulowała się w okresie, kiedy było już wiadomo, jakie koszty będą musiały ponieść banki z tytułu wprowadzenia podatku bankowego. Często były to działania wyprzedzające – podnoszenie opłat i prowizji już od października 2015 r. Należy również zauważyć, iż polityka podnoszenia cen w poszczególnych instytucjach miała charakter zróżnicowany.

Zjawisko przeczalności podatku bankowego pozwoliło instytucjom finansowym przenieść ciężar tego obowiązku podatkowego na swoich klientów, wbrew intencji ustawodawcy. Poprzez te działania instytucje finansowe zmierzają do zmniejszenia ciężaru fiskalnego wynikającego z tytułu nałożonego na nie podatku bankowego, a w pewnych sytuacjach wręcz jego uniknięcia. Zjawisko przeczalności podatku bankowego przez instytucje finansowe na klientów jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia państwa, jak i z punktu widzenia interesu klientów banków.

Poprzez zjawisko przeczalności podatku instytucje finansowe zmierzają do zmniejszenia ciężaru fiskalnego wynikającego z tytułu nałożonego na nie podatku bankowego, a w pewnych sytuacjach wręcz jego uniknięcia.

Zjawisko przeczalności podatku bankowego przez instytucje finansowe na klientów jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia państwa, jak i z punktu widzenia interesu klientów banków.

¹⁸ Pełny zapis przebiegu Posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z członkami zarządu instytucji finansowych (banków) nr 31 z 9 lutego 2016 r. <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/o/F734AF0B6EF4F1E4C1257F6100509035/%24File/0027008.pdf>; <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Te-banki-nie-podniosly-marz-kredytow-mieszkanioowych-7312253.html>.

2. „Sztuczne przerzucanie portfela kredytowego pomiędzy oddziałami banku”

Istotnym zjawiskiem, które należy uznać za klasyczny przejaw agresywnego unikania opodatkowania podatku bankowego jest praktyka instytucji finansowych, która określana jest jako „sztuczne przerzucanie portfela kredytowego pomiędzy oddziałami banku”. Istotą tej praktyki są działania banków, które posiadają w ramach swojej struktury oddziały, bądź w ramach grupy – spółki powiązane kapitałowo. Podstawą opodatkowania podatkiem bankowym w Polsce są aktywa instytucji finansowych. Polityka optymalizacji opodatkowania przejawia się w zmniejszaniu aktywów dla celów podatkowych. Niewątpliwie portfel kredytowy instytucji finansowych wpływa znacząco na poziom aktywów. Możliwą praktyką instytucji finansowych w tej mierze może być podpisywanie umów kredytowych pomiędzy klientami banku a – nie jak dotychczas bankiem krajowym – oddziałem (bądź spółką powiązaną) banku mającego siedzibę w państwie, gdzie podatku bankowego nie ma, bądź jest niższy, bądź nie będzie on naliczany, bo inna jest podstawa opodatkowania. Oczywiście takie działania będą racjonalne tylko w stosunku do klientów korporacyjnych i którzy wyrażą na to wolę, by dokonywać takie operacje z oddziałami w innych państwach. Wydaje się, że takie działanie jest dość proste ze względów operacyjnych, z drugiej zaś strony może przynosić korzyści nie tylko dla banku (uniknięcie zapłacenia podatku bankowego), ale również dla klienta, któremu zostanie przyznana np. niższa prowizja za udzielony kredyt w oddziale w innym państwie.

Tak więc działania związane ze „sztucznym przerzucaniem portfela kredytowego pomiędzy oddziałami banku” są przejawem agresywnej optymalizacji podatkowej. To zjawisko ma jeszcze inne oblicze. Niewątpliwie obniżenie kosztów

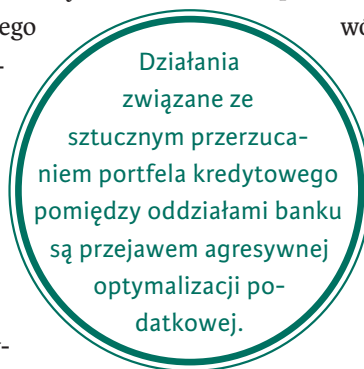
uzyskania kredytu spowoduje, że klienci banku będą zainteresowani taką „ofertą” i będą poszukiwali instytucji kredytowych (banków), które będą w stanie przeprowadzić taką operację. Czyli będzie to odnosiło się do banków, które posiadają oddziały zagraniczne, bądź powiązane spółki kapitałowe w innych państwach z „korzystniejszymi” obciążeniami podatkowymi. W takiej sytuacji w znacznie mniej korzystnej pozycji znajdują się banki (instytucje finansowe), które nie posiadają oddziałów zagranicznych. W głównej mierze będzie to dotyczyło krajowych instytucji finansowych o mniejszym kapitale udziałowym (akcyjnym). Taka praktyka może skutkować szkodliwą konkurencją pomiędzy instytucjami finansowymi.

3. Skarbowe papiery wartościowe a unikanie opodatkowania

Zgodnie z przepisami ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych¹⁹ można obniżyć podstawę opodatkowania o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych²⁰, a w konsekwencji zmniejszyć należny podatek bankowy (konwersja aktywa opodatkowanego na nieopodatkowane). Oczywiście nie może wzbudzać kontrowersji ten przepis, jeżeli będzie wykorzystywany przez banki do realizacji jego polityki inwestycyjnej. Natomiast regulacja ta może wzbudzać spore wątpliwości ze względu na możliwość wykorzystania jej do agresywnego unikania opodatkowania. Na uwagę powinien zasługiwać przypadek, kiedy bank zdecyduje się w ostatnim dniu miesiąca na zakup skarbowych papierów wartościowych o odpowiedniej wartości, których wartość obniży podstawę opodatkowania podatkiem bankowym.

¹⁹ Art. 5 ust. 9 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

²⁰ W rozumieniu art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).



Niewątpliwie zjawisko zwiększenia popytu na skarbowe papiery wartościowe jest korzystne z punktu widzenia obsługi zadłużenia państwa, to ma negatywne skutki ze względu na obniżanie się poziomu dochodów państwa, poprzez niższe wpływy z podatku bankowego.

Jednocześnie na drugi dzień dokona sprzedaży tych samych obligacji, dzięki czemu „uwolni” aktywa, które nie zostały objęte obowiązkiem podatkowym. Bardzo trudno będzie organom kontroli skarbowej dowieść, że taka czynność jest przejawem niedozwolonego unikania opodatkowania. Trzeba bowiem pamiętać, że celem działalności banków jest obrót pieniędzmi poprzez m.in. nabywanie obligacji skarbowych nawet na krótki okres – jednego dnia.

Niewątpliwie z tym zjawiskiem należy kojarzyć gwałtowny wzrost popytu na zakup obligacji skarbowych w 2016 r. Ponadto, po raz pierwszy (od pięciu lat) krajowe banki zakupiły więcej obligacji skarbowych niż inwestorzy zagraniczni, inwestując w 2016 r. kwotę 35 mld zł²¹. Resort finansów obserwuje w 2016 r., zjawisko gwałtownego zwiększenia przez banki w swoim portfelu udziału skarbowych papierów wartościowych. Odzwierciedleniem tego są dane, że w latach 2007–2009 banki zwiększyły swój portfel o 66,3 mld zł, w latach 2013–2015 – o 80 mld zł, zaś w okresie od stycznia 2016 r. do lutego 2016 r. (2 miesiące) – o 39 mld zł²². Niewątpliwie z punktu widzenia obsługi zadłużenia państwa, zjawisko zwiększonego popytu na skarbowe papiery wartościowe jest pozytywne. Trzeba jednak pamiętać, iż tendencja ta będzie bardzo niekorzystna dla państwa z punktu widzenia obniżającego się poziomu jego dochodów.

Niewątpliwie konstrukcja podatku bankowego będzie miała wpływ na politykę banków w zakresie ich długoterminowej strategii. Zarówno skarbowe papiery wartościowe (zwolnione z opodatkowania), jak i kredyty (nie podlegają zwolnieniu) stanowią aktywa banków. Być może banki staną przed dylematem czy inwestować w bez-

pieczne, nieopodatkowane skarbowe papiery wartościowe, czy udzielać kredyty, które z jednej strony są opodatkowane podatkiem bankowym, z drugiej zaś strony są obciążone ryzykiem gospodarczym. Niezależnie jaką strategię wybierze bank, będzie ona miała wpływ na koszt udzielenia kredytu klientowi i jego dostępność.

4. Program naprawczy

Również program naprawczy wprowadzany przez banki może posłużyć do uniknięcia opodatkowania podatkiem bankowym. Zgodnie z ustawą o podatku od niektórych instytucji finansowych, jego realizacja całkowicie zwolniłaby je z obowiązku zapłaty nowej daniny. Prawo bankowe nakazuje opracowanie i realizację programu naprawczego w przypadku powstania straty bilansowej lub nawet groźby jej wystąpienia²³.

Konstrukcja programu naprawczego może zostać wykorzystana w celu uniknięcia podatku bankowego. Nie bez znaczenia jest fakt, że wiele krajowych, największych banków²⁴ ma możliwość wykazania ujemnego wyniku w czwartym kwartale 2015 r. lub pierwszym kwartale 2016 r. Biorąc pod uwagę szacunkowy potencjał największych banków, z drugiej zaś strony wysokość stawki podatku bankowego, poziom podatku bankowego dla tych banków to wydatek na poziomie od 40 do ponad 200 milionów złotych w skali roku²⁵.

Również program naprawczy wprowadzany przez banki może posłużyć do uniknięcia opodatkowania podatkiem bankowym.

5. Technika wyliczenia podstawy opodatkowania

Poważną słabością podatku bankowego, który może mieć wpływ na jego ściągalskość są rozwią-

²¹ Dane Ministerstwa Finansów.

²² Dane Ministerstwa Finansów.

²³ W 2016 r. BOŚ Bank ogłosił prace nad programem naprawczym. Wcześniej programem naprawczym objęty był też BPH.

²⁴ PKO BP, Pekao SA, mBank, BZ WBK, ING, Handlowy. Dane z 17 lutego 2016 r., portal: Bankier.pl, <http://m.bankier.pl/wiadomosc/Tak-banki-moga-ominac-nowy-podatek-7323987.html>.

²⁵ Dane: „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 28 marca 2016 r.

zania konstrukcyjne. Jednym z głównych zarzutów jest technika wyliczania podstawy opodatkowania. W myśl ustawy podatek ma być liczony na podstawie zestawienia obrotów i sald. Nie zostały jednak wyszczególnione zasady, które pozwolą precyzyjnie te kwestie określić, zarówno dla instytucji finansowych (banków), jak i firm ubezpieczeniowych. Należy zwrócić uwagę, że w ramach każdej instytucji finansowej są tysiące kont z obrotami, które powinny podlegać wyliczeniu podstawy opodatkowania w podatku bankowym. Nie ma żadnych regulacji, które określałyby techniki wyliczania. Ponadto należy zauważyć, że miesięczne salda nie są autoryzowane przez audytora.

Nie bez znaczenia jest również inna problematyczna kwestia – technika wyliczania podstawy opodatkowania od aktywów wyrażonych w walutach obcych. Księgi są prowadzone w walucie polskiej. Natomiast zgodnie z ustawą aktywa (wyrażone w walucie obcej) powinny być przeliczone po kursie z przedostatniego dnia miesiąca. Dotychczas – dla celów rachunkowych – przeliczane były po kursie z ostatniego dnia miesiąca. Wobec tego podatnik będzie zobowiązany dokonywać przeliczenia jeszcze raz (czyli dwukrotnie w miesiącu).

6. Wpływ podatku bankowego na depozyty bankowe

Zgodnie z przepisami ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych można obniżyć podstawę opodatkowania o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych, a w konsekwencji zmniejszyć należny podatek bankowy. Poprzez ten zapis ustawodawca nie chciał zniechęcać banków do posiadania państwowego długu. Jego rentowność jest dziś na tyle niska, że nie tylko nie opłacałoby się go kupować, ale na dodatek banki mogłyby się go pozbywać, co doprowadziłoby do rynkowych per-

turbacji. Aktualnie w bankowych portfelach jest ponad 171 mld zł²⁶.

Mając to na względzie są możliwe dwa warianty. Pierwszy z nich skutkować będzie tym, że banki będą próbowały w naturalny sposób dopasowywać swoją strukturę aktywów, poprzez zwiększanie udziału w nich nieopodatkowanych obligacji skarbowych. Skutkować to będzie zmniejszeniem opodatkowania podat-

kiem bankowym. Wiązać się to będzie

jednak z silnym spadkiem rentowności, zwłaszcza obligacji krótkoterminowych. Analizując rynek w okresie luty–marzec 2016 r. można było zaobserwować znacznie zwiększony popyt na papiery skarbowe, przy czym największy spadek rentowności można zaobserwować na obligacjach

pięcio- i dziesięcioletnich. Nie należy

tego jednak wiązać z aktywnością banków, które zakup tego typu papierów uznają za zbyt ryzykowne. Banki zdecydowanie preferują inwestowanie w obligacje krótkoterminowe (do dwóch lat); papiery skarbowe długoterminowe nie są preferowane, jako inwestycja zbyt ryzykowna. Widoczny ostatnio spadek rentowności długoterminowych obligacji należy uzasadniać spadkiem stopy procentowej oraz ogólną poprawą nastrojów na globalnym rynku długu. Należy bowiem pamiętać, iż wciąż utrzymuje się popyt na obligacje na rynku niemieckim, z którym nasz rynek jest bardzo mocno skorelowany. Nie bez znaczenia jest również fakt, że polski dług może też być lepiej postrzegany w oczekiwaniu na obniżkę stóp procentowych²⁷.

W sytuacji jeżeli banki zdecydują się na dopasowywanie struktur swoich aktywów pod potrzebę zmniejszenia opodatkowania, może to skutkować zaburzeniami na rynku. Przejawiać się to mogłoby zdecydowanym zwiększeniem popytu, przy

Nie zostały wyszczególnione zasady wyliczania podstawy opodatkowania, które pozwolą precyzyjnie określić podstawę opodatkowania, zarówno dla instytucji finansowych (banków), jak i firm ubezpieczeniowych.

²⁶ Dane Ministerstwa Finansów.

²⁷ M. Chądzyński, *Podatek bankowy. Pierwsze starcie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 38 z 25 lutego 2016 r.

odpowiednim zmniejszeniu podaży. Pozbywać się obligacji mogłyby instytucje zagraniczne, jak również krajowe podmioty ubezpieczeniowe (obligacje należące do ubezpieczycieli nie są zwolnione

z podatku). To mogłoby spowodować obniżenie rentowności, ale nie muszą być tego konsekwencją zawierane transakcje.

W drugim wariantcie jest prawdopodobne, że na ostatni dzień miesiąca (wówczas gdy wyliczana jest podstawa opodatkowania) rynek międzybankowy się zatrzyma. Banki nie będą decydowały się na przyjmowanie

pieniędzy na krótkoterminowe lokaty, m.in. od innych banków. Mimo, że to aktywa są opodatkowane, a nie pasywa (czyli depozyty), ale w praktyce przyjęcie jakiegokolwiek lokaty oznacza, że w banku pojawią się pieniądze, które w jakiś sposób trzeba zagospodarować. Nawet jeżeli trafią one tylko na rachunek w NBP, staną się opodatkowanym aktywem. Z drugiej zaś strony każdy bank, który zdecydowałby się złożyć w innym taki depozyt, musi wpisać to w bilans jako aktywo²⁸.

Z tym jest związany jeden problem – w jakiej wysokości będzie miał oprocentowanie taki krótkoterminowy depozyt (np. *overnight*). Podatek jest naliczany konkretnego dnia, zaś stawka jest za cały miesiąc. Tak więc jeżeli depozyt trwałby tylko jeden dzień, to jego oprocentowanie powinno wynosić jakieś 13–14%, żeby uwzględnić podatek.

Prawdopodobne jest również, że banki, chcąc zniechęcić innych do lokowania u nich jednodniowych depozytów, będą oferowały na przełomie miesiąca obniżone, a nawet ujemne stopy procentowe²⁹. W konsekwencji – aktywność banków spadnie do bardzo niskich poziomów, co jest już obserwowalne w pierwszych miesiącach obowiązywania podatku bankowego.

Zauważalną praktyką banków jest zniechęcanie inne instytucje do transakcji poprzez ofe-

rowanie im bardzo niskich cen – np. stopa WIBOR dla transakcji na jedną noc spadła do 0,59% z 1,29% dzień wcześniej. Obserwowalna strategia

banków sprowadza się do zminimalizowania strat. Środki, które były w bankach, trafiły w dużej części na rachunki w NBP i lokatę na koniec dnia. Skutkiem tego jest, że stan środków w NBP zwiększył się do 43,3 mld zł z 22,8 mld zł dzień wcześniej (na rachunku bieżącym) i 5,8 mld zł z 2,3 mld zł (na lokacie na koniec dnia)³⁰.

Nie tylko stawki na depozyty na ostatni dzień miesiąca zdecydowanie spadły, ale również depozyty przyjmowane na inne dni znacznie obniżono – do 1%, ponieważ przyjmowanie depozytu w banku to dodatkowa płynność. W przypadku, gdy nie zostanie z niego udzielony kredyt, to najprostszym sposobem na odzyskanie zapłaconych klientowi odsetek od niego jest zakup bonów pieniężnych NBP. W okresie kiedy jeszcze nie obowiązywał podatek bankowy, zysk z bonów wynosił 1,5% w skali roku – czyli teoretycznie do tego poziomu można było oferować stawkę oprocentowania depozytu. Teraz jednak bony realnie dają niewiele ponad 1% – bo stawka podatku od aktywów to 0,44%. W konsekwencji podatek bankowy skutkuje obniżką stóp i banki będą dostosowywać ceny oferowanych depozytów do tego poziomu. Bo na dłuższą metę od nadpłynności nie będą w stanie uciec. Efekt jest już widoczny na krótkoterminowych stawkach na depozyty przyjmowane w dzień rozliczenia – ale z czasem to dostosowanie obejmie też inne kategorie depozytów.

By obniżyć opodatkowanie z tytułu podatku bankowego instytucje finansowe nie będą chciały brać dodatkowych depozytów (na przełomie miesiąca), bo przyjmując je zwiększałyby swoje aktywa, od których naliczany jest podatek.

Aby zmniejszyć obciążenia wobec fiskusa, instytucje finansowe mogą dokupować obligacje, a transakcje na rynku międzybankowym ustaną na jeden dzień – ostatni dzień miesiąca.

Banki nie będą chciały na przełomie miesiąca pożyczać sobie nawzajem pieniędzy by obniżyć opodatkowanie podatkiem bankowym.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Dane NBP.

Podatek bankowy będzie wpływał na spadek oprocentowania depozytów bankowych.

Można więc oczekiwać, iż stawki depozytów dla klientów korporacyjnych i instytucji finansowych będą maleć do poziomu 1%. Można zaobserwować, że proces ten zaczął się od depozytów krótkoterminowych przyjmowanych na przełomie miesiąca, ale obejmuje to również średni i dłuższy termin.

Rozwiązaniem dla banków mogłaby okazać się polityka inwestowania nadwyżki w obligacje skarbowe. Uzasadnione byłoby to ze względu na fakt, że od aktywów w postaci skarbowych obligacji nie jest płacony podatek bankowy. Należy jednak mieć na względzie fakt, iż na tego typu inwestycje banki mają limity i najprawdopodobniej je już wykorzystywały. W grudniu 2015 r. wartość obligacji i bonów skarbowych w bankowych portfelach wynosiła 171,5 mld zł, zaś w styczniu 2016 r. – już 179,5 mld zł³¹. Głównym nabywcą bonów skarbowych były banki krajowe.

Nie bez znaczenia dla zjawiska spadku oprocentowania depozytów jest zapowiedziana przez banki „akcja” przeglądu swojej oferty kredytowej. Zapewne zdecydują się na likwidację sprzedaży tych kredytów, które dają najniższą marżę, bowiem podatek bankowy jeszcze bardziej ją obniży. Banki niewątpliwie będą musiały uwzględnić w marży kredytowej skutki podatku bankowego (0,44%).

Skutki podatku bankowego niewątpliwie wpłyną na akcję kredytową banków, która może wyhamować w wielu segmentach rynku. W związku z tym dodatkowe depozyty mogą okazać się mniej potrzebne, co da impuls do obniżania ich stawek.

VII. Konkluzje końcowe

Niewątpliwie należy uznać z całą stanowczością, iż podatek bankowy w Polsce jest rozwią-

³¹ Dane NBP.

zaniem potrzebnym, a nawet koniecznym. Polska jest w nielicznym gronie państw Unii Europejskiej, które zdecydowały się tak późno wprowadzić tę regulację. Stąd wniosek, iż zasadne było wprowadzenie tej regulacji znacznie wcześniej.

Duże wątpliwości wzbudza konstrukcja podatku bankowego wprowadzonego w Polsce. Szczególnie jeśli chodzi o opodatkowywanie aktywów w okresach jednomiesięcznych. Wątpliwości mogą wynikać zarówno z faktu, że będzie ta konstrukcja podatna na jej obchodzenie, jak również – że tylko nieliczne państwa Unii Europejskiej zdecydowały się na wprowadzenie takiego mechanizmu. Niewątpliwie zastanawia fakt, że ustawodawca nie wziął pod uwagę doświadczeń państw, które wcześniej wprowadziły ten podatek.

Na uwagę zasługują również inne wątpliwości i uwagi dotyczące konstrukcji podatku bankowego przedstawione w niniejszym opracowaniu, które wpływają na jej poziom merytoryczny.

Z niepokojem należy również spoglądać na szacunki Ministerstwa Finansów co do przewidywanych wpływów z tego podatku. Szczególnie w kontekście wad konstrukcyjnych pozwalających znacznie zmniejszać skuteczność tego podatku. W pierwszej – dość optymistycznej wersji Ministerstwa Finansów – szacunkowe wpływy z tytułu podatku bankowego w 2016 r. określono na poziomie 6,5–7,0 mld zł. Finalnie szacunkowe wpływy z tytułu podatku mają sięgać 5 mld zł w 2016 r. (od 1 lutego do 31 grudnia). Mając na względzie skuteczność rozwiązań pozwalających instytucjom finansowym minimalizować płaconie tego podatku istnieje bardzo duże praw-

Niewątpliwie należy uznać z całą stanowczością, że podatek bankowy w Polsce jest rozwiązaniem potrzebnym, a nawet koniecznym. Stąd wniosek, iż zasadne było wprowadzenie tej regulacji znacznie wcześniej.

Na skutek wprowadzenia podatku bankowego akcja kredytowa prowadzona przez banki może „wyhamować”.

Tylko nieliczne państwa Unii Europejskiej zdecydowały się na wprowadzenie mechanizmu opodatkowywania aktywów w okresach jednomiesięcznych.

dopodobieństwo, że przewidywane wpływy nie zostaną osiągnięte na poziomie szacowanym przez Ministerstwo Finansów.

Wzbudzać może niepokój fakt, iż prowadzone są prace przez wyspecjalizowane firmy nad instrumentami i konstrukcjami, które będą ułatwiały „czasowe” obniżanie wartości aktywów na koniec każdego miesiąca, by minimalizować opodatkowanie instytucji finansowych. Szczególnie to dotyczy instytucji, które funkcjonują w ramach międzynarodowych grup kapitałowych. Znacznie mniejsze możliwości w tym zakresie mają instytucje krajowe nie posiadające oddziałów w innych państwach, a tym bardziej spółek powiązanych kapitałowo. Analizując doświadczenia państw, które wcześniej wprowadziły podatek bankowy, nie można wykluczyć strategii instytucji finansowych, które na potrzeby optymalizacji podatkowej będą rozbudowywały swoje struktury międzynarodowe. Powyższe może mieć znaczenie na zachwianie

Mając na względzie skuteczność rozwiązań pozwalających instytucjom finansowym minimalizować płacenie tego podatku istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że przewidywane wpływy nie zostaną osiągnięte na poziomie szacowanym przez Ministerstwo Finansów.

równowagi konkurencyjności pomiędzy bankami posiadającymi rozbudowaną międzynarodową strukturę organizacyjną a bankami będącymi jedynie jednostkami krajowymi.

Przedstawione uwagi i zastrzeżenia powinny stać się inspiracją dla decydentów do dokonania dogłębnej analizy regulacji i wprowadzenia ewentualnych zmian,

które mogłyby wpłynąć nie tylko na jakość ustawy, ale i na jej skuteczność. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwości unikania tego podatku, szczególnie przez instytucje finansowe działające w ramach grup międzynarodowych. Obecnie bowiem konstrukcja podatku bankowego nie jest odporna na agresywną i kreatywną optymalizację podatkową.

Obecnie bowiem konstrukcja podatku bankowego nie jest odporna na agresywną i kreatywną optymalizację podatkową.

Abstract

Bank levy in Poland – Advantages and Disadvantages

The article analyses bank levy both from the economic as well as legal perspective. Due to the fact that this tax solution has been applicable from 1 February 2016, its origin and previous projects are also presented, which illustrates the development of taxation of the banking sector in Poland that has been happening over the past dozen or more years.

The bank levy is applicable in many European Union Member States and thus this paper contains a comprehensive comparative analysis of relevant solutions adopted in various states, which allows to see the similarities and differences between them.

The paper is also concerned with the consequences that the bank levy has brought about in Poland. Analysis of its flaws makes it possible to propose changes as well, which would make the provisions of the law more precise.

The bank levy applicable in Poland has also undergone analysis through the prism of tax avoidance. Mechanisms that might encourage tax avoidance, which might certainly impair the effectiveness of this tax, have been delineated.

Keywords: bank levy, tax avoidance

Bibliografia

- Banking Union – State of play of implementation*, Rada Unii Europejskiej, 2016.
- Chądzyński M., *Podatek bankowy. Pierwsze starcie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 38 z 25 lutego 2016 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173 z 12 czerwca 2014 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowana likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173 z 12 czerwca 2014 r.).
- Dzwonkowski H., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250)*, Warszawa, 6 lipca 2011 r.
- Dzwonkowski H. (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2010.
- Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 12 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (CON/2016/1).
- Opodatkowanie aktywów sektora finansowego*, Raport Instytutu Sobieskiego, 2015.
- Pawłowicz L., *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2015.
- Pismo z dnia 15 grudnia 2015 r. Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, nr DP.064.6.SS.2015.
- Rentowność sektora bankowego w Polsce*, Kongres Bankowości Detalicznej, listopad 2015.
- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 680/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne dotyczące sprawozdawczości nadzorczej instytucji zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013.
- Stenogram z Posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z członkami zarządu instytucji finansowych (banków) nr 31 z 9 lutego 2016 r.
- Uchwała nr 26/2015 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawki opłaty ostrożnościowej na 2016 r. wnoszonej na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania
- Uchwała nr 40/2015 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowe.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 851, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2013 r. poz. 908, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2014 r. poz. 510, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. nr 59 poz. 404, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1027).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 68).
- Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2016 r. poz. 381).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 3838), 2010.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250), 2011.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1045), 2013.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy nr 215), 2015.
- www.bankier.pl
- www.bfg.pl
- www.bloomberg.com
- www.budapesttimes.hu
- www.gazetaprawna.pl
- www.kpmg.com
- www.nbp.pl
- www.mf.gov.pl
- www.orka.sejm.gov.pl
- www.pwc.be
- www.reuters.com
- www.sbs.ox.ac.uk



Dominik J. Gajewski (redaktor naczelny)
Sebastian Skuza (sekretarz redakcji)
Grzegorz Gołębiowski
Kontakt: analizystudiacasp@gmail.com
www.sgh.waw.pl/casp