

Polityka podatkowa na rozdrożu - wokół podatku bankowego w Polsce

Gajewski, Dominik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gajewski, D. (2016). Polityka podatkowa na rozdrożu - wokół podatku bankowego w Polsce. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(2), 65-87. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.2.3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Polityka podatkowa na rozdrożu – wokół podatku bankowego w Polsce

Streszczenie

Autor analizuje proces projektowania i wdrażania podatku bankowego wprowadzonego 1 lutego 2016 r., zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i prawnego. Przedstawia jego genezę i główne rozwiązania. Wskazuje na ryzyko związane z ich implementacją, w tym na zdolność do egzekucji podatku. Prezentuje także proces kształtowania się koncepcji opodatkowania sektora bankowego w Polsce w ostatnich latach. Porównuje rozwiązania konstrukcyjne podatku zastosowane w poszczególnych państwach. Pozwala to dostrzec różnice i podobieństwa między narodowymi rozwiązaniami, w tym polskimi. Analizuje również skutki, jakie może wywołać wprowadzenie podatku bankowego w Polsce. Stawia tezę, która głosi, że ma on istotne wady konstrukcyjne, mogące sprzyjać unikaniu opodatkowania. Przedstawia alternatywne koncepcje, które pozwoliłyby ominąć tak zwane niezamierzone konsekwencje funkcjonowania wadliwych przepisów. Autor analizuje podatek bankowy również przez pryzmat zjawiska unikania opodatkowania.

Słowa kluczowe: podatek bankowy, unikanie opodatkowania, polityka publiczna, zarządzanie publiczne

Tax policy at a crossroads – the case for the bank levy in Poland

Abstract

The author analyses the design and imposition of the bank levy that came into effect on the 1st of February 2016 both from the economic and legal perspective. The author portrays its origin as well as the main solutions. The risks connected with their implementation involving the capacity to collect the tax are outlined. The author also presents the development of the design of taxation of the banking sector in Poland in the past dozen or more years. The author conducts a comparative analysis of the various tax designs that prove effective in many E.U. Member States. This allows to show the similarities and tell the differences between the various state-specific designs and the ones adopted in Poland. The paper is also concerned with the consequences that the bank levy might

bring about in Poland. The author postulates that the analysis of its design flaws makes it possible to evade taxation. The author puts forward alternative concepts, which would make the provisions of the law more precise. The bank levy applicable in Poland has also been subject to an in-depth analysis in the context of tax avoidance.

Keywords: bank levy, tax avoidance, public policy, public governance

Zjawisko unikania opodatkowania jest ściśle związane ze strategiami optymalizacji opodatkowania kształtowanymi przez holdingi międzynarodowe powiązane kapitałowo (w tym również instytucje finansowe i bankowe). Stało się ono poważnym problemem dla poszczególnych państw, a także przedmiotem troski Komisji Europejskiej. W Polsce straty z tytułu unikania opodatkowania na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych sięgają dziesiątków mld PLN w skali roku (jak podała „Gazeta Wyborcza” z 29.09.2015 z tytułu podatku CIT w 2014 r. było to 46 mld PLN). Zjawisko unikania opodatkowania jest niezwykle trudne do skutecznego zwalczania, gdyż holdingi międzynarodowe wykorzystują ponad sześćset instrumentów optymalizujących opodatkowanie (od dość prostych do konstrukcji hybrydowych). Do skomplikowania zjawiska przyczynia się również fakt, że strategie optymalizacji opodatkowania opierają się na wielu porządkach prawnych: licznych i zawiłych krajowych regulacjach prawa podatkowego, prawie europejskim oraz międzynarodowym prawie podatkowym. Te wszystkie aspekty świadczą o tym, iż zjawisko unikania opodatkowania stało się procederem niezwykle groźnym dla interesów budżetowych państw. Występuje ono również w obszarze podatku bankowego.

Podatek bankowy w Polsce został wprowadzony ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych¹. Obowiązuje od 1 lutego 2016 r. Podlegają mu instytucje finansowe (banki i firmy ubezpieczeniowe). Warto przypomnieć, że nie jest on nowym pomysłem w skali krajowej, a zwłaszcza w skali europejskiej. Polska jest jednym z ostatnich państw wprowadzających go. Natomiast istnieją znaczne różnice między jego polską wersją a konstrukcjami wprowadzonymi w większości krajów unijnych.

Podatek bankowy w Polsce jest rozwiązaniem potrzebnym, a nawet koniecznym. Jednocześnie duże wątpliwości wzbudza konstrukcja tego podatku. Dotyczy ona szczególnie koncepcji opodatkowywania aktywów (zwłaszcza w okresach jednomiesięcznych). Sprawia to, że staje się on podatny na jego obchodzenie. Z tego właśnie powodu tylko nieliczne państwa Unii Europejskiej zdecydowały się na wprowadzenie

¹ Dz. U. 2016, poz. 68.

takiego mechanizmu. Niestety ustawodawca nie wziął pod uwagę doświadczeń państw, które wcześniej wprowadziły ten podatek.

Wady konstrukcyjne sprawiają, że szacunki Ministerstwa Finansów dotyczące przewidywanych wpływów z tego podatku mogą okazać się niższe od oczekiwanych na początku. W pierwszej – dość optymistycznej wersji Ministerstwa Finansów – szacunkowe wpływy z tytułu podatku bankowego w 2016 r. określono na poziomie 6,5–7 mld PLN. Finalnie szacunkowe wpływy z tytułu podatku mają sięgać 5 mld PLN w 2016 r. (od 1 lutego do 31 grudnia). Istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo że przewidywane wpływy nie zostaną osiągnięte na poziomie szacowanym przez Ministerstwo Finansów.

Wyspecjalizowane firmy prowadzą prace nad instrumentami i konstrukcjami, które mają ułatwiać „czasowe” obniżanie wartości aktywów na koniec każdego miesiąca, by zminimalizować opodatkowanie instytucji finansowych. Szczególnie dotyczy to instytucji, które funkcjonują w ramach międzynarodowych grup kapitałowych. Znacznie mniejsze możliwości w tym zakresie mają instytucje krajowe nieposiadające oddziałów w innych państwach, a tym bardziej spółek powiązanych kapitałowo.

Nie można wykluczyć, że instytucje finansowe będą rozbudowywały swoje struktury międzynarodowe, aby móc optymalizować opodatkowanie. Powyższe może mieć znaczenie dla zachwiania równowagi konkurencyjności pomiędzy bankami posiadającymi rozbudowaną międzynarodową strukturę organizacyjną a bankami będącymi jedynie jednostkami krajowymi.

Wcześniejsze próby wprowadzenia podatku

Polska ustawa² jest czwartą próbą (w tym drugą udaną) opodatkowania polskiego sektora finansowego (głównie bankowego). W 2010 r. dwa projekty ustaw zgłosiło PiS, a w 2011 r. dodatkowo SLD. Natomiast rząd PO-PSL podjął w 2013 r. udaną próbę wprowadzenia opłaty ostrożnościowej z przeznaczeniem na zasilenie funduszu własnego utworzonego w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tj. funduszu stabilizacyjnego³. Systemem odprowadzania opłat ostrożnościowych – począwszy od 2013 r. – objęte zostały banki krajowe. Opłata naliczana jest w wyniku ustalenia kwoty ekspozycji na ryzyko, określonej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego

² Ibidem.

³ Miało to miejsce na mocy ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 1012.

i Rady (UE) nr 575/2013⁴. Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określiła stawkę opłaty ostrożnościowej na 2016 r. w wysokości 0,079%⁵.

Przypomnę najpierw projekty, które w ostatnich latach powstały, a które miały opodatkować sektor finansowy. Warto dodać, że poprzednie koncepcje podatku różnią się od jego aktualnej konstrukcji. Zaczę od projektu ustawy Prawa i Sprawiedliwości z 2010 r.⁶. Miał on zapewnić wpływy 5,043 mld PLN dzięki stawce podatkowej w wysokości 0,39%⁷ aktywów⁸ 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 oraz funduszy inwestycyjnych.

Projekt nie był wolny od istotnego ryzyka. Opodatkowanie aktywów banków i zakładów ubezpieczeń – bez opodatkowania funduszy inwestycyjnych – mogłoby doprowadzić 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, są zwolnione z podatku dochodowego (art. 6 ust. 1 pkt 20 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych)⁹.

Kolejną istotną cechą projektu było to, że pobór podatku miał być prowadzony na podstawie zasady samonaliczania podatku przez podatników. Termin wpłaty zaliczek określony był na 20. dzień miesiąca kalendarzowego. Po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za rok obrotowy podatnicy zobowiązani byliby do składania deklaracji podatkowych i uiszczania potencjalnej różnicy pomiędzy podatkiem wynikającym z rocznego sprawozdania finansowego a wpłaconymi w roku obrotowym zaliczkami. W wypadku 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 wypadku naliczenie podatku

⁴ Z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

⁵ 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. 2016, poz. 38, wprowadziła kwartalne opłaty na Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w tym opłaty ostrożnościowe.

⁶ Druk sejmowy nr 3838.

⁷ 4,1 mld PLN od aktywów banków, 538 mln PLN od aktywów zakładów ubezpieczeń, 405 mln PLN od aktywów funduszy inwestycyjnych.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 3838), 2010.

⁹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. 1992, nr 21, poz. 86, tj. Dz. U. 2014, nr 851 z późn. zm.

byłoby oparte na sporządzonym przez organ zarządzający sprawozdaniu finansowym, które podatnik byłby zobowiązany złożyć w urzędzie skarbowym.

W projekcie ustawy przewidziano zwolnienie z podatku aktywów o wartości nieprzewyższającej 10 mln PLN. Zwolnienie zaproponowane zostało w celu ochrony niewielkich banków i zakładów ubezpieczeń, które pozytywnie wpływały na konkurencję na rynku, a których opodatkowanie 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.

Z kolei projekt ustawy Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 2011 r.¹⁰ zawierał koncepcję opodatkowania aktywów niektórych instytucji finansowych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r. podatkiem od instytucji finansowych¹¹. 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 oraz fundusze inwestycyjne.

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

- suma aktywów wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym podatnika (w wypadku banków, krajowych zakładów ubezpieczeń, krajowych zakładów reasekuracji, funduszy inwestycyjnych),
- suma aktywów wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym podatnika (w wypadku oddziałów instytucji kredytowych oraz oddziałów banków zagranicznych),
- suma aktywów wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym podatnika (w wypadku oddziałów i głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji i ubezpieczeń).

W wypadku gdyby roczne sprawozdanie finansowe podatnika nie zostało zatwierdzone w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku obrotowego podatnika, podstawę opodatkowania stanowiłaby suma aktywów wykazana w sporządzonym rocznym sprawozdaniu finansowym.

¹⁰ Druk sejmowy nr 4250.

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250), 2011.

Geneza przyjętego podatku bankowego

Geneza wprowadzenia podatku bankowego jest związana ze zjawiskami, które miały miejsce od blisko 30 lat w państwach Unii Europejskiej. Otóż działalność instytucji finansowych (w tym banków) opodatkowana jest podatkiem dochodowym. Analizując statystyki i obserwując pewne zjawiska, dostrzeżono tendencję optymalizacji opodatkowania przez instytucje finansowe. Skutkiem tego były malejące wpływy z tytułu tego podatku. Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Komisja Europejska – w obliczu bezradności i mało skutecznej walki z tym zjawiskiem – zaczęły zastanawiać się, jakie przyjąć rozwiązanie, by skutecznie opodatkowywać jakże dochodową działalność instytucji finansowych, w tym banków. W trakcie dość szeroko zakrojonej dyskusji została wypracowana koncepcja, która zakładała opodatkowanie instytucji finansowych (w tym banków) – ich aktywów bądź pasywów. Miało to urealnić skuteczne opodatkowanie działalności banków, które dotychczas wykorzystywały liczne mechanizmy i instrumenty optymalizujące opodatkowanie. Na drodze do urzeczywistnienia tej koncepcji stanął kryzys ekonomiczny w Unii Europejskiej (w 2008 r.), który w znacznej mierze dotknął instytucje finansowe. Jego skutkiem było również wspieranie (pomoc finansowa) przez poszczególne rządy państw europejskich instytucji finansowych, by nie doszło do ich spektakularnych upadków, które skutkowałyby pogłębiającym się kryzysem, a w konsekwencji odbiłyby się na kondycji nie tylko poszczególnych państw członkowskich, ale i na systemie finansowym Unii Europejskiej.

Dopiero po ustabilizowaniu się sytuacji ekonomicznej w Unii Europejskiej, jak również całego europejskiego systemu finansowego, powróciła dyskusja nad opodatkowaniem instytucji ze zdwojoną siłą, ze względu na fakt, że miałyby to nie tylko być *remedium* na optymalizowanie opodatkowania podatku dochodowego przez banki, ale również zadośćuczynienie za pomoc udzieloną sektorowi bankowemu przez poszczególne rządy państw europejskich w okresie kryzysu.

Skutkiem tego w latach 2010–2012 znaczna część państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadziła podatek bankowy, który był urzeczywistnieniem długiej i przemyślanej dyskusji wśród członków UE na temat koncepcji opodatkowania sektora bankowego.

W Polsce w ferworze kampanii wyborczej 2015 r. sektor bankowy był w głównej mierze obwiniany za zjawisko unikania opodatkowania, które przybrało gigantyczne rozmiary w ostatnich latach. Zapowiedzi wielu reform społecznych (m.in. program 500+), wymagające olbrzymich nakładów finansowych, spowodowały, że nowa ekipa rządząca zaczęła poszukiwać źródeł finansowania m.in. w opodatkowaniu sektora bankowego. Mając doświadczenie z lat poprzednich, zdecydowano się

wprowadzić ten podatek bez konsultacji z zainteresowanymi podatnikami (bankami i towarzystwami ubezpieczeniowymi). Pośpiech wprowadzania podatku bankowego był również spowodowany potrzebą znacznego dofinansowania budżetu państwa. Niestety, te okoliczności wpłynęły na poziom i jakość wprowadzonej konstrukcji podatkowej. Jeżeli można próbować wyjaśniać brak konsultacji tej regulacji z bankami niechęcią do nich i obawą przed ich wpływami lobbingsowymi, tak trudno wyjaśnić, dlaczego ustawodawca nie skorzystał z doświadczeń innych państw członkowskich, które wprowadziły tę regulację.

Z jednej strony wprowadzony w Polsce podatek bankowy znacznie różni się od większości rozwiązań istniejących w innych państwach (kluczowa różnica w postaci podstawy opodatkowania), z drugiej strony – polski ustawodawca nie mógł nie wiedzieć, że wprowadzone w innych państwach regulacje są nadzwyczaj skuteczne, co przejawia się w tym, że zaplanowane wpływy z tych podatków pokrywają się z realnymi dochodami.

Konstrukcja podatku bankowego – uwagi i zastrzeżenia

Wprowadzony w Polsce podatek nałożony jest od aktywów instytucji finansowych. Sprawia to, że jest *de facto* podatkiem od skali prowadzonej przez banki działalności, natomiast nie odnosi się do poziomu ryzyka, jakie one podejmują. W konsekwencji może on wpłynąć w negatywny sposób na warunki działalności banków, w tym na wysokość akcji kredytowej.

Inne podejście zastosowano w wypadku obliczania wysokości opłaty ostrożnościowej. Podstawą jej naliczania jest łączna kwota ekspozycji na ryzyko¹². Obliczona jest według zasad określonych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego¹³ oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Niewątpliwie wynika to z profilu działalności oraz apetytu na ryzyko danego banku.

Tymczasem wprowadzony podatek bankowy może spowodować, że instytucje finansowe nim objęte będą dążyły do uniknięcia płacenia podatku poprzez przesunięcie swojej działalności w kierunku transakcji, które nie wpływają na poziom sumy bilansowej instytucji finansowych¹⁴.

¹² 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.).

¹³ Ibidem.

¹⁴ H. Dzwonkowski, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250)*, Warszawa, 6 lipca 2011 r.; *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 12 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (CON/2016/1)*.

Obecnie aktywa jako podstawa do ustalenia opłat publicznoprawnych występują tylko w jednym wypadku, 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%.

Przyjęcie takiej podstawy oznacza, że przynajmniej część zasobów instytucji finansowych będzie opodatkowana dwukrotnie całkowicie odrębnymi podatkami majątkowymi. Zauważmy, iż niektóre aktywa są objęte również podatkiem od nieruchomości. W konsekwencji zakresy przedmiotowy i podmiotowy ustawy oraz istniejącej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przynajmniej w części będą na siebie zachodziły¹⁵.

W wypadku 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.

Kolejne zastrzeżenie jest takie, że przepisy o podatku bankowym nie wymagają, aby biegły rewident potwierdził kwoty wartości aktywów wynikającej z zestawienia obrotów i sald na ostatni dzień każdego miesiąca.

Należy również zwrócić uwagę na moment ustalania podstawy opodatkowania, tj. ostatni dzień miesiąca. Właściwym przykładem wydaje się być odmienne podejście regulacyjne do wyznaczenia podstawy do naliczania rezerwy obowiązkowej, jaką muszą utrzymywać instytucje finansowe w Narodowym Banku Polskim, zasady momentu jej ustalania oraz zakres przedmiotowy podstawy do jej wyliczenia¹⁶.

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, że 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 PLN dla banków oraz 2 mld PLN dla zakładów ubezpieczeń wydaje się bardzo wysoki w warunkach polskiego rynku finansowego. Warto zwrócić uwagę, że projekt ustawy autorstwa posłów PiS z 2010 r. zakładał próg w wysokości 10 mln PLN. 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

¹⁵ H. Dzwonkowski, op.cit.

¹⁶ Ustawa 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.

Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa pomniejszając kwotę naliczonej rezerwy obowiązkowej o kwotę stanowiącą równowartość 500 tys. EUR, obliczoną wg kursu średniego ogłaszanego przez NBP z ostatniego dnia miesiąca stanowiącego podstawę naliczenia rezerwy obowiązkowej, a w razie gdy w tym dniu nie ogłoszono takiego kursu, wg ostatniego kursu ogłoszonego przed tym dniem.

Wątpliwość budzi również zapis ustawy (art. 5 ust. 4), 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). Takie rozwiązanie wydaje się niewłaściwe z punktu widzenia równego traktowania podmiotów.

Zastrzeżenia budzą te przepisy o podatku bankowym, które zakładają możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wyłącznie krajowych skarbowych papierów wartościowych (art. 5 ust. 9). Wyłania się tu kwestia zapewnienia swobody przepływu kapitału oraz zasad uczciwej konkurencji.

Polska podpisała umowę ramową z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) dotyczącą jego działalności w Polsce¹⁷, zgodnie z którą papiery emitowane przez Europejski Bank Centralny będą traktowane na równi z papierami skarbowymi. EBI wyraził stanowisko, że jego obligacje stanowią również podstawę do odliczeń¹⁸. Rządzący powinni zatem rozważyć również wprowadzenie rozwiązania polegającego na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania dłużnych papierów EBI, 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 pięciu lat.

Zasadne wydaje się też, aby rozszerzyć takie zwolnienie dla obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK)¹⁹. 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 BGK (w tym również z tytułu emisji obligacji przez BGK).

¹⁷ Umowa z dnia 1 grudnia 1997 r. ratyfikowana 24 lipca 1999 r.

¹⁸ Pismo Ministra Finansów z 17 marca 2016 r. do Wiceprezesa Europejskiego Banku Inwestycyjnego nr DZI.913.48.2016.

¹⁹ Pismo Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z 30 grudnia 2015 r. do Przewodniczącego Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, nr DP.064.7. SS.2015.

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 BGK przypisuje się wagę ryzyka na zasadach określonych w art. 114 ust. 4 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2013 r. nr 575/2013. Zgodnie z powyższą normą tego rozporządzenia ekspozycjom wobec rządów centralnych i banków centralnych państw członkowskich, denominowanym i finansowanym w walucie krajowej tego rządu centralnego i banku centralnego, przypisuje się zerową wagę ryzyka. Zatem, mając na względzie powyższe regulacje krajowe i unijne, wszelkim ekspozycjom BGK, denominowanym i finansowanym w złotych, również należy przypisywać analogiczną wagę ryzyka.

Rządzący powinni rozważyć także obniżenie podstawy opodatkowania o wartość aktywów w postaci listów zastawnych, a przynajmniej w postaci publicznych listów zastawnych. Hipoteczny list²⁰ 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 pięciu 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.

Kolejna słabość konstrukcji podatku bankowego związana jest z techniką wyliczenia 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

²⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych.

opodatkowania w podatku bankowym. Nie ma żadnych regulacji, które określałyby techniki wyliczania.

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).

Kolejna wada konstrukcyjna podatku związana jest z obowiązkiem jego płacenia za każdy miesiąc (art. 7). Bardziej właściwe wydaje się być rozliczenie roczne na podstawie zaudytowanego sprawozdania finansowego przy miesięcznych zaliczkach na podatek. Poselskie projekty dotyczące wprowadzenia podatku bankowego z lat 2010–2011 zakładały, że podatek miał być rozliczany corocznie, odprowadzany wg systemu zaliczek miesięcznych.

Problem w tym, że suma aktywów wykazana w niezatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym może być inna niż suma aktywów wykazana w sprawozdaniu zatwierdzonym. Ostatecznie podstawę opodatkowania powinna stanowić podstawa wykazana w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym; istnieje bowiem niebezpieczeństwo jej zaniżania, skoro zatwierdzenie sprawozdania finansowego ustalającego wyższą kwotę aktywów nie miałyby znaczenia. Pobór podatku w projektach 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.

Warto wskazać na kolejny problem istniejący w przepisach o podatku bankowym. Art. 10 i 11 zakładają, że nie są nim objęte wszystkie banki państwowe²¹ oraz podmioty będące w stanie likwidacji, zawieszenia lub upadłości, a także podmioty objęte programem naprawczym.

Powyższe rozwiązania mogą spowodować, że fakt niepłacenia podatku zostanie uznany za uzyskanie pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z nim – z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach – wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie

²¹ W rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Tabela 1. Implementacja dyrektywy BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) 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; opracowanie własne.

Obecnie w polskim sektorze bankowym BGK jest jedynym bankiem prowadzącym działalność w formie banku państwowego. Jego podstawowym celem działalności jest wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego.

Zwolnienie BGK z podatku należy uznać za zasadne. Trzeba jednak wskazać, że 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 BGK, a nie wszelkich (teoretycznie możliwych do utworzenia) banków państwowych.

Podatek bankowy a zjawisko unikania opodatkowania

W pierwszych miesiącach 2016 r. można było zaobserwować zjawisko przerzucania podatku bankowego. W ten sposób banki bronią się przed skutkami obciążenia podatkowego i dążą do jego pomniejszania, przesuując część obciążeń na inny podmiot, np. na klienta. Takie postępowanie zniekształca założenia przyjętej polityki podatkowej, albowiem dochodzi do zmian w konfiguracji obciążeń podatkami poszczególnych grup podatników.

Z punktu widzenia władzy państwowej zjawisko przerzucalności podatku jest niepożądane²². Jedną z odmian tego zjawiska jest przerzucalność w przód. Oznacza to, że ciężar opodatkowania przenosi się z podmiotu opodatkowanego na klienta w mechanizmie podnoszenia prowizji (opłat), co ma zniwelować nałożony podatek. Oczywiście niekoniecznie musi to nastąpić w ujęciu całościowym, tj. przerzucania pełnego obciążenia, ale może dotyczyć tylko części tego ciężaru: nie w całości, a w części następuje przerzucenie podatku na nabywcę towaru.

W okresie od października 2015 do lutego 2016 r. łatwo było zauważyć, że instytucje finansowe powszechnie podnosiły prowizje i opłaty swoim klientom. Jest to przejaw zaistnienia zjawiska przerzucalności podatku bankowego w przód²³.

²² *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 19.

²³ 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/0/F734AF0B6EF4F1E4C-1257F6100509035/%24File/0027008.pdf>; <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Te-banki-nie-podniosly-marz-kredytow-mieszkaniaowych-7312253.html>

Polityka podnoszenia opłat i prowizji skumulowała się w okresie, kiedy było już wiadomo, jakie koszty będą musiały ponieść banki z tytułu wprowadzonego podatku bankowego. Należy również zauważyć, że polityka podnoszenia cen w poszczególnych instytucjach miała charakter zróżnicowany.

Istotnym zjawiskiem, które należy uznać za klasyczny przejaw agresywnego unikania podatku bankowego, jest praktyka znana jako „sztuczne przerzucanie portfela kredytowego pomiędzy oddziałami banku”. Banki wykorzystują do tego inne placówki, które działają w ramach danej struktury oddziałów bądź w ramach grupy (spółki powiązane kapitałowo).

Wobec tego, że podstawą opodatkowania są aktywa, banki dążą do ich zmniejszenia. 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 z – nie jak dotychczas – bankiem krajowym, a oddziałem (bądź spółką powiązaną) banku mającego siedzibę w państwie, gdzie podatku bankowego nie ma, jest niższy lub nie będzie naliczany, bo inna jest podstawa opodatkowania. Tego typu działania będą racjonalne tylko w stosunku do klientów korporacyjnych i którzy wyrażą wolę, by dokonywać takich operacji 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.

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 zainteresowani taką „ofertą” będą poszukiwali instytucji kredytowych (banków), mogących przeprowadzić taką operację. 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.

Skarbowe papiery wartościowe a unikanie opodatkowania

Zgodnie z przepisami ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych²⁴ można obniżyć podstawę opodatkowania o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych²⁵, a w konsekwencji zmniejszyć należny podatek bankowy (konwersja aktywa opodatkowanego na nieopodatkowane).

Ten przepis nie może wzbudzać kontrowersji, jeżeli będzie wykorzystywany przez bank do realizacji jego polityki inwestycyjnej. Banki mogą jednak nabywać skarbowe papiery wartościowe ze względu na możliwość ich wykorzystania do agresywnego unikania opodatkowania. Na uwagę powinna zasługiwać sytuacja, kiedy bank zdecyduje się w ostatnim dniu miesiąca na zakup skarbowych papierów wartościowych o odpowiedniej wartości, która obniży podstawę opodatkowania podatkiem bankowym. 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.

Jest prawdopodobne, że dojdzie do gwałtownego wzrostu popytu na zakup obligacji skarbowych w 2016 r. Nastąpiło to już w pierwszych miesiącach tego roku. Krajowe banki zakupiły obligacje na kwotę 35 mld PLN²⁶ (*notabene* znacznie więcej obligacji, niż zakupili inwestorzy zagraniczni). Doszło do zjawiska gwałtownego zwiększenia udziału skarbowych papierów wartościowych w portfelach banków. Odzwierciedleniem tego są dane, że w latach 2007–2009 banki zwiększyły swój portfel o 66,3 mld PLN, w latach 2013–2015 – o 80 mld PLN, zaś w okresie od stycznia 2016 do lutego 2016 r. (2 miesiące) – o 39 mld PLN²⁷.

Niewątpliwie z punktu widzenia obsługi zadłużenia państwa zjawisko zwiększonego popytu na skarbowe papiery wartościowe jest pozytywne. Trzeba jednak pamiętać, że tendencja ta będzie bardzo niekorzystna dla państwa z punktu widzenia obniżającego się poziomu jego dochodów.

Konstrukcja podatku bankowego z pewnością będzie miała wpływ na długoterminową strategię banków. Zarówno skarbowe papiery wartościowe (zwolnione

²⁴ Art. 5 ust. 9 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

²⁵ W rozumieniu art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 885, z późn. zm.

²⁶ Dane Ministerstwa Finansów.

²⁷ *Ibidem*.

z opodatkowania), jak i kredyty (niepodlegające zwolnieniu) stanowią aktywa banków. Być może banki staną przed dylematem, czy inwestować w bezpieczne, nieopodatkowane skarbowe papiery wartościowe, czy udzielać kredytów, które z jednej strony są opodatkowane podatkiem bankowym, z drugiej zaś są obciążone ryzykiem gospodarczym. Niezależnie od tego, jaką strategię wybierze bank, będzie ona miała wpływ na koszt udzielenia kredytu klientowi.

Banki mogą również wykorzystywać program naprawczy, aby unikać opodatkowania podatkiem bankowym. Zgodnie z nowymi regulacjami realizacja programu całkowicie zwolniłaby je z obowiązku zapłaty nowej daniny. Prawo bankowe nakazuje opracowanie i realizację programu naprawczego w wypadku powstania straty bilansowej lub nawet groźby jej wystąpienia²⁸. Nie bez znaczenia jest fakt, że wiele krajowych, największych banków²⁹ 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 instytucji to wydatek na poziomie od 40 do ponad 200 mln PLN w skali roku³⁰.

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 perturbacji. Aktualnie w bankowych portfelach jest to wartość ponad 171 mld PLN³¹.

Możliwe są dwa warianty wynikających z tego zapisu konsekwencji. Pierwszy – banki będą próbowały w naturalny sposób dopasowywać swoją strukturę aktywów poprzez zwiększanie udziału w nich nieopodatkowanych obligacji skarbowych. Skutkować to będzie zmniejszeniem opodatkowania podatkiem bankowym i spowoduje silny spadek rentowności obligacji, zwłaszcza krótkoterminowych. Analizując rynek

²⁸ W 2016 r. BOŚ Bank ogłosił prace nad programem naprawczym. Wcześniej programem naprawczym objęty był też BPH.

²⁹ PKO BP, Pekao SA, mBank, BZ WBK, ING, Handlowy.

³⁰ „Dziennik Gazeta Prawna”, 28.03.2016.

³¹ Dane Ministerstwa Finansów.

w okresie luty–marzec 2016 r., można było zaobserwować znacznie zwiększony popyt na papiery skarbowe, przy czym największy spadek ich rentowności wystąpił na obligacjach pięcio- i dziesięcioletnich. Nie należy tego jednak wiązać z aktywnością banków, gdyż zakup tego typu papierów uznają one za zbyt ryzykowny. 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 ogólną poprawą nastrojów na globalnym rynku długu. Należy bowiem pamiętać, że 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 procentowych³².

Drugi wariant sytuacji, gdy banki decydują się na dopasowywanie struktur swoich aktywów pod potrzebę zmniejszenia opodatkowania, wiąże się z możliwością wystąpienia zaburzeń na rynku polegających na zdecydowanym zwiększeniu popytu przy 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 ich rentowności, ale zawierane transakcje nie muszą być tego konsekwencją.

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 aktywo³³.

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.

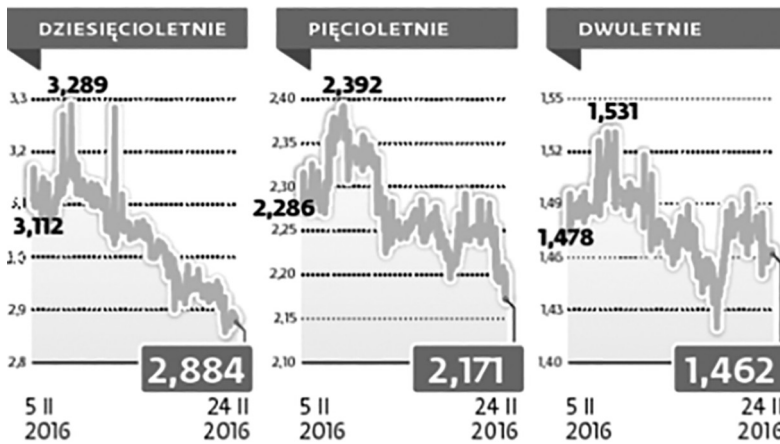
Prawdopodobne jest również to, że banki, chcąc zniechęcić innych do lokowania w nich jednodniowych depozytów, będą oferowały na przełomie miesiąca obniżone,

³² M. Chądzyński, *Podatek bankowy. Pierwsze starcie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 38, 25.02.2016.

³³ Ibidem.

a nawet ujemne stopy procentowe³⁴. W konsekwencji – aktywność banków spadnie do bardzo niskich poziomów, co jest już obserwowalne w pierwszych miesiącach obowiązywania podatku bankowego.

Zauważalną praktyką banków jest zniechęcanie innych instytucji do transakcji poprzez oferowanie 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 PLN z 22,8 mld PLN dzień wcześniej (na rachunku bieżącym) i 5,8 mld PLN z 2,3 mld PLN (na lokacie na koniec dnia)³⁵.



Rysunek 1. Rentowność polskich obligacji (w%)

Źródło: Bloomberg.

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 wypadku 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% rocznie. W konsekwencji podatek bankowy skutkuje obniżką

³⁴ Ibidem.

³⁵ Dane NBP.

stóp i banki będą dostosowywać ceny oferowanych depozytów do tego poziomu. Na dłuższą metę bowiem 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.

Można więc oczekiwać, iż stawki depozytów dla klientów korporacyjnych i instytucji finansowych będą malały do poziomu 1%. Można zaobserwować, że proces ten zaczął się od depozytów krótkoterminowych przyjmowanych na przełom 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 wykorzystają. W grudniu 2015 r. wartość obligacji i bonów skarbowych w bankowych portfelach wynosiła 171,5 mld PLN, zaś w styczniu 2016 r. – już 179,5 mld PLN³⁶. Głównym nabywcą bonów skarbowych były banki krajowe.

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

Podatek ten niewątpliwie wpłynie 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.

Analiza konstrukcji podatku bankowego pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- prawo unijne harmonizuje opłaty nakładane na system bankowy, za podstawę opodatkowania bierze pasywa, a także uwzględnia profil ryzyka prowadzonej przez dany podmiot działalności. Również zdecydowana większość państw europejskich wprowadza rozwiązania dotyczące podstawy opodatkowania w powiązaniu z ryzykiem prowadzonej działalności,
- Polska jako jedno z nielicznych państw Unii Europejskiej wprowadziła konstrukcję podatku, w której podstawą opodatkowania są aktywa. Zdecydowana większość państw za podstawę opodatkowania przyjęła pasywa,

³⁶ Ibidem.

- istotne wątpliwości wzbudza używanie jako podstawy opodatkowania niezauważonych miesięcznych danych oraz miesięczne stawki ostatecznego (a nie zaliczkowego) opodatkowania,
- polskie rozwiązania charakteryzuje również znaczna wysokość progów zwolnień od podatku, ograniczenie pomniejszenia podstawy opodatkowania wyłącznie do krajowych skarbowych papierów wartościowych, a także przedmiotowe zwolnienie wszelkich banków państwowych oraz podmiotów realizujących programy restrukturyzacyjne. Tego typu rozwiązania mogą zaburzać konkurencję na wspólnym rynku,
- Polska jako jedno z ostatnich państw jeszcze nie implementowała dyrektywy o naprawie i likwidacji banków BRRD.

Na koniec zasadne wydaje się również przytoczenie stanowiska Europejskiego Banku Centralnego (EBC) dotyczącego projektu ustawy o polskiej wersji podatku bankowego. EBC konsekwentnie wyrażał pogląd, że opodatkowanie instytucji finansowych powinno być rozważane w powiązaniu z dwoma celami:

- zapewnieniem zrównoważonego podziału kosztów wynikających z potencjalnych upadłości instytucji finansowych pomiędzy podatników i sektor finansowy,
- ograniczaniem ryzyka 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 bardziej ryzykowne produkty, wykorzystanie operacji pozabilansowych lub transferowanie aktywów za granicę”³⁷.

³⁷ *Opinia Europejskiego Banku Centralnego...*, op.cit.

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 ważone ryzykiem | Podstawa opodatkowania to aktywa ważone ryzykiem, zatem niektóre aktywa są ważone wagą < 100% | Nie | Budżet centralny |
| Francja/2011 | 0,539% (stopniowa redukcja do 0,141% w 2019 r.) | Minimalny wymóg 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 |

| Państwo/rok wprowadzenia | Stawka | Podstawa opodatkowania | Wylączenia | Koszt podatkowy | Wpływy z podatku |
|--------------------------|--|--|--|-----------------|--|
| Rumunia/2011 | 0,1% | Pasywa | Opodatkowane całkowite zobowiązania pomniejszone o zobowiązania gwarantowane | Tak | Specjalny fundusz kompensacyjny |
| 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) |
| Słowenia/2011 | 0,01% | Aktywa | Wylączenia 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 2016r.) 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 2015r.) | 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) |

Źródło: L. Pawłowicz, *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 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-idUSFWN0SW02Q20141106>, <http://budapesttimes.hu/2015/02/14/government-to-cut-bank-levy-buy-erste-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.

Bibliografia

- Banking Union – State of Play of Implementation*, Rada Unii Europejskiej, 2016.
- Chądryński M., *Podatek bankowy. Pierwsze starcie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 38, 25.02. 2016.
- Dzwonkowski H., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy nr 4250)*, Warszawa, 6.07.2011.
- 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
- Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Rentowność sektora bankowego w Polsce*, Kongres Bankowości Detalicznej, listopad 2015.

