EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL **ECB-PUBLIC**

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 12 stycznia 2016 r.

o podatku od niektórych instytucji finansowych

(CON/2016/1)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 15 grudnia 2015 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (zwanego dalej „projektem ustawy")[1].

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE[2], z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

1.1 Projekt ustawy nakłada na niektóre instytucje finansowe i ubezpieczeniowe obowiązek zapłaty miesięcznego obciążenia (zwanego dalej „podatkiem") w wysokości 0,0366% wartości aktywów instytucji, po uwzględnieniu określonych zwolnień, progów oraz odliczeń. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy celem wprowadzenia podatku jest pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych oraz zwiększenie udziału sektora finansowego w finansowaniu wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych przewidzianych w programie rządu polskiego.

1.2 Zgodnie z projektem ustawy opodatkowaniu podatkiem podlegają: a) banki krajowe, b) oddziały banków zagranicznych, c) oddziały instytucji kredytowych; d) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, e) krajowe zakłady ubezpieczeń, f) krajowe zakład reasekuracji, g) oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, h) główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji; h) instytucje pożyczkowe.

1.3 Zgodnie z projektem ustawy opodatkowaniu podatkiem nie podlegają: a) banki państwowe; b) podatnicy wobec których wydano określone rodzaje decyzji o charakterze nadzorczym; c) podatnicy wdrażający program postępowania naprawczego. Dodatkowo, zgodnie z

1 Po wprowadzeniu poprawek Sejm przyjął projekt ustawy w dniu 29 grudnia 2015 r. i przekazał ustawę do Senatu. Senat przyjął dalsze poprawki w dniu 31 grudnia 2015 r. EBC wydał niniejszą opinię w oparciu o projekt ustawy przesłany wraz z wnioskiem o wydanie opinii, uwzględniając dodatkowo poprawki wprowadzone przez Sejm i Senat.

2 Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

uzasadnieniem projektu ustawy, opodatkowaniu podatkiem nie podlegają: a) instytucje kredytowe prowadzące transgraniczną działalność bankową na podstawie „wspólnego paszportu europejskiego”[3] oraz b) zagraniczne zakłady ubezpieczeniowe z państw członkowskich Unii Europejskiej wykonujące działalność w Polsce w inny sposób, niż za pośrednictwem oddziału.

1.4 Z zastrzeżeniem wyłączeń podstawę opodatkowania stanowić będzie nadwyżka sumy wartości aktywów na koniec każdego miesiąca ponad kwotę: a) 4 miliardów złotych dla banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, b) 2 miliardów złotych dla zakładów ubezpieczeń i reasekuracji oraz c) 200 milionów złotych dla instytucji pożyczkowych.

1.5 Projekt ustawy przewiduje obniżenie podstawy opodatkowania:

a) w przypadku banków krajowych oraz oddziałów – o wartość: i) funduszy własnych w rozumieniu art. 126 ustawy prawo bankowe[4], oraz ii) aktywów nabytych przez podatnika od Narodowego Banku Polskiego (NBP), stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego bankowi przez NBP;

b) w przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych – o wartość funduszy własnych, o których mowa w art. 24 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych;

c) w przypadku banków krajowych, oddziałów oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych – o wartość: i) kwoty zwiększenia funduszy własnych wynikającego z wykonania danej decyzji o charakterze nadzorczym oraz ii) aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych;

d) w przypadku banków krajowych będących bankami zrzeszającymi w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających – o wartość środków finansowych zgromadzonych na wszystkich rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych.

1.6 Zgodnie z projektem ustawy, jeżeli dla określenia podstawy opodatkowania stosowane są kwoty wyrażone w walucie obcej, przeliczenia na złote tych kwot dokonuje się według kursu średniego danej waluty obcej ogłoszonego przez NBP na ostatni dzień roboczy poprzedzający dzień, na który ustalana jest podstawa opodatkowania.

1.7 Podatek nie stanowi kosztu uzyskania przychodów. Dodatkowo, wprowadzenie podatku nie może stanowić podstawy do zmiany warunków świadczenia usług finansowych i ubezpieczeniowych wykonywanych na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie projektu ustawy.

2. Uwagi ogólne

2.1 W przeciwieństwie do regulacji wprowadzonych w większości państw członkowskich, które wprowadziły podatek bankowy, proponowany podatek nie ma związku z konkretnymi ryzykami

---

3 Wspólny europejski paszport jest systemem pozwalającym podmiotom świadczącym usługi finansowe zarejestrowanym w jednym z państw członkowskich na świadczenie takich usług w innym państwie członkowskim bez konieczności spełniania dodatkowych wymogów autoryzacyjnych.

4 Fundusze własne zdefiniowane są w art. 4 ust. 1 pkt 118 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 176 z 27.6.2013, s. 1).

dotyczącymi systemu finansowego, ani nie dotyczy uprzedniej pomocy publicznej udzielonej sektorowi finansowemu. Proponowany podatek ma raczej na celu zwiększenie środków przekazywanych przez sektor finansowy na finansowanie wydatków budżetowych. W tym kontekście EBC konsekwentnie zalecał, aby opodatkowanie instytucji finansowych było rozważane w powiązaniu z podwójnym celem: a) zapewnieniem bardziej zrównoważonego podziału kosztów wynikających z potencjalnych upadłości instytucji finansowych pomiędzy podatników i sektor finansowy oraz b) ograniczaniem ryzyk kreowanych przez te instytucje[5]. Nakładanie ad hoc podatków na banki z powodów ogólnych potrzeb budżetowych powinno być poprzedzone dogłębną analizą potencjalnych niekorzystnych stuków dla sektora bankowego celem zapewnienia, aby takie podatki nie kreowały ryzyka dla stabilności finansowej i dynamiki akcji kredytowej, które mogłoby ostatecznie negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarki realnej. Taki efekt mógłby doprowadzić do oferowania przez banki swoim klientom kredytów lub innych usług na mniej korzystnych warunkach. Efekt ten mógłby również zachęcić niektóre banki do ograniczenia swojej działalności, prowadząc do zmniejszenia dostępności kredytu oraz wytworzenia dla tych banków sytuacji niepewności[6].

2.2 Wprowadzenie podatku powinno zostać szczegółowo rozważone w kontekście jego wpływu na zyskowność instytucji finansowych, których dotyczy, ich adekwatność kapitałową oraz odporność na nagłe zjawiska negatywne, jak również – z ogólnej perspektywy – jego wpływu na stabilność finansową, dynamikę akcji kredytowej i gospodarkę ogółem. W tym kontekście należy uwzględnić różnice w sytuacji indywidualnych banków oraz wpływ innych regulacji wdrażanych w Polsce i w Unii. W szczególności należy dogłębnie przeanalizować sytuację słabszych banków, które mogą w wyniku wprowadzenia proponowanego podatku ponieść straty.

2.3 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.

2.4 W świetle powyższego oraz mając na uwadze swoje wcześniejsze opinie[7] EBC zachęca organ zasięgający opinii do rozważenia, czy nie byłoby pożądane przeprowadzenie kompleksowej analizy skutków proponowanego podatku.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 *Definicja podstawy opodatkowania*

Obecna definicja podstawy opodatkowania zawarta w art. 5 projektu ustawy jest niejasna i może stwarzać zachętę dla banków do zmniejszenia sumy bilansowej celem obniżenia zobowiązania podatkowego. W przypadku zwiększenia sumy bilansowej wynikającego z niezabezpieczonego finansowania w ramach grupy odpowiednie aktywa nie powinny podlegać podwójnemu opodatkowaniu w ramach tej samej grupy finansowej, gdyż mogłoby to mieć negatywny wpływ na wewnątrzgrupowe potrzeby finansowania instytucji kredytowych.

---

5 Zob. pkt 3.1.1 opinii CON/2015/43, pkt 2.1 opinii CON/2013/44, pkt 2.1 opinii CON/2011/29 oraz pkt 3.2.1 opinii CON/2010/62. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

6 Zob. pkt 3.1.1 opinii CON/2015/43, pkt 2.1 opinii CON/2011/29 oraz pkt 3.2.2 opinii CON/2010/62.

7 Zob. pkt 2.2 opinii CON/2013/44, pkt 2.2 opinii CON/2011/29 oraz pkt 3.2.2 opinii CON/2010/62.

3.2 *Harmonizacja polityki fiskalnej*

Rozwój zharmonizowanego, spójnego i przejrzystego podejścia do odrębnego opodatkowania sektora finansowego jest konieczny z perspektywy osiągnięcia ogólnego celu zachowania warunków równej konkurencji, ograniczenia jej zakłóceń oraz zapewnienia należytej ochrony stabilności finansowej. Ma to szczególne znaczenie w Unii, gdzie wprowadzenie różnych systemów podatku bankowego mogłoby zakłócić proces integracji finansowej poprzez wprowadzanie elementów fragmentacji na poziomie fiskalnym, regulacyjnym i nadzorczym.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 12 stycznia 2016 r.

[podpis]

Prezes EBC

Mario DRAGHI