

Podatek bankowy – narzędzie antykryzysowe czy instrument fiskalny

Nadesłany: 06.05.18 | Zaakceptowany do druku: 19.07.18

Justyna Łupińska*

Głównym celem artykułu jest przedstawienie możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy badania uwzględniają adaptacyjną odpowiedź banków na wprowadzoną daninę (optymalizacja podatkowa) oraz łączne skutki tejże odpowiedzi poprzez grupową aktywność m.in. na rynku międzybankowym oraz rynku krajowego długu skarbowego. Empiryczna ocena skutków wprowadzenia podatku bankowego oraz ewaluacja jego potencjału do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych została dokonana na bazie danych statystycznych z lat 2015–2017.

Słowa kluczowe: internalizacja efektów zewnętrznych, podatek bankowy, optymalizacja podatkowa

Bank levy – an anti-crisis solution or a fiscal instrument?

Submitted: 06.05.18 | Accepted: 19.07.18

The main goal of this article is to present the possibility of internalization of negative externalities generated by banks. The conducted survey takes into account Polish banks' adaptive response to newly implemented tax (tax optimization) and co-effects of group response materialized on local interbank and sovereign debt markets. The empirical assessment of bank levy introduction and evaluation of its externalities internalization potential was based on statistical data gathered in 2015–2017.

Keywords: negative externalities internalization, bank levy, tax optimization.

JEL: G01, H21

* **Justyna Łupińska** – doktorantka Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Adres do korespondencji: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: jl75768@doktorant.sgh.waw.pl.

1. Wprowadzenie

Banki, postrzegane pierwotnie jako instytucje ograniczające skutki nieefektywności rynków finansowych, stały się przed blisko 10 laty istotnym źródłem negatywnych efektów zewnętrznych, których materializacja jest postrzegana jako jedna z głównych przesłanek wybuchu drugiego największego kryzysu finansowego ostatniego stulecia. Przez globalne rynki finansowe, interakcje z realną sferą gospodarki oraz przez kanał deficytu finansów publicznych kryzys ten uzyskał głęboki wymiar społeczny, dotykając również mieszkańców krajów, których gospodarki miały pierwotnie zdrowe fundamenty finansowe i makroekonomiczne. W tym kontekście na forum międzynarodowym (m.in. w ramach grupy G20 oraz w otoczeniu instytucjonalnym Wspólnoty Europejskiej), a także na poziomie poszczególnych krajów zaczęto rozważać, a następnie przyjmować do systemu prawnego, rozwiązania legislacyjne pozwalające na silniejsze, bezpośrednie oddziaływanie państwa na podmioty sektora bankowego. Jednym z takich rozwiązań stał się podatek bankowy, który na początku 2016 r. wprowadzony został również w Polsce.

Mając na uwadze blisko dwa lata, które upłynęły od wprowadzenia przedmiotowego podatku w Polsce, autorka niniejszego artykułu stara się, na bazie analizy danych empirycznych, odpowiedzieć na pytanie, na ile we wdrożonym w kraju wariantcie ma on wyłącznie charakter fiskalny, a na ile za jego pomocą możliwa jest moderacja skali negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez krajowy sektor bankowy w sytuacji, w której podatnicy tej daniny przyjmą szereg rozwiązań optymalizujących wysokość zobowiązań oraz będą dążyć do przerzucenia (części) jego kosztu na swoich klientów. Postawiona hipoteza badawcza brzmi więc następująco: wprowadzona w Polsce charakterystyka i konstrukcja podatku bankowego powoduje, że danina ta ma przede wszystkim wymiar fiskalny, jednocześnie jednak sposób określenia podstawy opodatkowania opartej na wartości aktywów banków (z możliwością odliczania wybranych pozycji aktywów i pasywów) umożliwia częściową internalizację negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki. Jako hipotezę pomocniczą przyjęto, że działania banków z zakresu optymalizacji podatkowej prowadzą do ograniczenia skali internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, a w niektórych przypadkach mogą wręcz prowadzić do powstania samoistnych negatywnych efektów zewnętrznych.

Głównym celem autorki artykułu jest przedstawienie możliwości internalizacji za pośrednictwem wprowadzonego w Polsce na początku 2016 roku podatku bankowego negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy badania uwzględniają adaptacyjną odpowiedź banków na wprowadzoną daninę (optymalizacja podatkowa) oraz łączne skutki tej odpowiedzi przez grupową aktywność, m.in. na rynku międzybankowym oraz rynku krajowego długu skarbowego. Empiryczna ocena skutków wprowadzenia podatku bankowego oraz ewa-

luacja jego potencjału do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych zostały dokonane na bazie danych statystycznych z lat 2015–2017.

Artykuł składa się z 8 części. Po wprowadzeniu, w drugiej jego sekcji przedstawiono rolę nieefektywności rynków finansowych i negatywnych efektów zewnętrznych jako źródeł kryzysu finansowego 2007+, w części trzeciej dokonano przeglądu literatury dotyczących podatku bankowego i skutków jego wprowadzenia, część czwarta prezentuje ogólną ideę podatku bankowego, sekcja piąta poświęcona została omówieniu rozwiązania legislacyjnego wprowadzającego podatek bankowy w Polsce, w tym analizie konstrukcji tego podatku. Część szоста artykułu omawia możliwości optymalizacji podatkowej realizowanej przez banki, a siódma prezentuje wyniki empirycznej analizy skutków wprowadzenia podatku bankowego w ciągu ostatnich dwóch lat. W podsumowaniu (część ósma) zawarta została synteza uzyskanych wyników oraz ich interpretacja w kontekście postawionej na wstępie hipotezy badawczej.

2. Nieefektywności rynków finansowych i negatywne efekty zewnętrzne jako przyczyny kryzysu finansowego 2007+

Zgodnie z teoriami opracowanymi w latach 70. XX w., m.in. przez Rothshilda i Stiglitz (1976) oraz Leland i Pyle (1977) jedną z głównych przesłanek powstania instytucji finansowych, szczególnie banków, była chęć ograniczenia niedoskonałości rynku wynikających z asymetrii informacji oraz nadmiernych kosztów transakcyjnych. Efektem pracy zatrudnionych w bankach profesjonalistów (m.in. kadry zarządczej i analityków kredytowych) jest obniżenie w ramach tych instytucji kosztu oceny wypłacalności potencjalnych kredytobiorców, a tym samym znaczące ograniczenie kosztów zawarcia kontraktu kredytowego, zapewniające jednocześnie efektywne pośrednictwo finansowe pomiędzy wierzycielami banku a podmiotami poszukującymi źródeł zewnętrznego finansowania, zdolnymi do spłaty zaciągniętych zobowiązań (Gorton, 2002).

Dwa największe kryzysy finansowe ostatnich 100 lat (1929–1933 oraz 2007+) wskazały jednak, że sektor bankowy zamiast ograniczania może samoistnie generować i wzmacniać negatywne efekty zewnętrzne, m.in. przez znaczące wzmocnienie cyklicznego charakteru akcji kredytowej prowadzące do destabilizacji systemu finansowego (Chiari, 2007). Wśród głównych przyczyn opisanego stanu rzeczy wskazana została skłonność kadry zarządczej banków do podejmowania nadmiernego ryzyka, wynikająca z realizacji własnych, zwykle krótkoterminowych celów, sprzecznych z celami pozostałych interesariuszy banku, co można uznać za ucieleśnienie problemu agencji i materializację hazardu moralnego (Demsetz, Saidenberg i Strahan, 1997). W literaturze przeważa pogląd, że na przeciwnym biegunie poziomu awersji do ryzyka kadry zarządczej banków znajdują się deponenci (Srivastav i Hagedorff, 2016). Dążenie kierownictwa banków do podejmowania ryzy-

kownych decyzji spowodowane jest presją udziałowców na stałą poprawę wyników finansowych, stosowanymi systemami wynagradzania menedżerów średniego i wysokiego szczebla oraz podejmowaniem strategicznych decyzji w ramach ciał kolegialnych, co prowadzi do rozmycia indywidualnej odpowiedzialności za ich potencjalne negatywne konsekwencje (Berger, Kick i Schaeck, 2014). Część badań naukowych przeprowadzonych po wybuchu kryzysu 2007+ wskazuje również, że za dyskusyjną uznać należy również rolę banków w ograniczaniu asymetrii informacji między deponentami a kredytobiorcami. W rzeczywistości banki, biorąc udział w łańcuchu dystrybucji strukturyzowanych produktów kredytowych, nierzadko zwiększały wspomnianą asymetrię informacji (Rannenberg, 2012). Ponadto sposób udzielania kredytów z segmentu *subprime* na nasyconym tego rodzaju produktami rynku (w Polsce podobne zjawisko do pewnego stopnia można było zaobserwować w przypadku kredytów hipotecznych) można uznać za jaskrawy przykład problemu negatywnej selekcji (Barrell i Davis, 2008).

Opisane niedoskonałości rynkowe, przejawiające się w aktywności banków, prowadzą do materializacji różnorodnych rodzajów ryzyka (m.in. kredytowego, płynności, rynkowego), które propagowane jest na zewnątrz instytucji, stanowiąc zewnętrzny koszt ich funkcjonowania. W przypadku jednoczesnego wystąpienia negatywnych efektów zewnętrznych w wielu bankach rynki finansowe stają się środowiskiem transmisji ryzyka do pozostałych, początkowo „zdrowych” instytucji, co staje się zarzewiem ryzyka systemowego prowadzącego do destabilizacji systemu finansowego (MFW, 2008). Jeśli do ratowania instytucji finansowych o znaczącej wartości „toksycznych” aktywów na szeroką skalę wykorzystywane są środki podatników, jako następstwo kryzysu finansowego pojawia się kryzys finansów publicznych (Lane, 2012), a spowodowane nim cięcia bieżących wydatków budżetowych przy jednoczesnym wzroście obciążeń podatkowych powodują daleko idące implikacje społeczne i polityczne (Owsiak, 2012).

Specyfika rozprzestrzeniania się ryzyka w sektorze bankowym oraz przyczynowo-skutkowy charakter relacji między kryzysami finansowymi oraz kryzysami finansów publicznych stały się przesłanką do wprowadzania przez poszczególne państwa regulacji i polityk składających się na instytucjonalny system zakazów oraz bodźców bezpośrednio oddziałujących na sposób funkcjonowania banków. Pierwsza fala interwencjonizmu państwowego w odniesieniu do sektora bankowego była odpowiedzią na jego destabilizację podczas Wielkiego Kryzysu 1929–1933 (Calomiris i Mason, 2003). Analogiczną reakcję państw, podjętą jednak na szerszą skalę i znacznie szybciej od zaobserwowania negatywnych szoków zauważyć można również w ciągu ostatniej dekady (MFW, 2015). Wśród rozważanych instrumentów realizacji polityk oddziaływania przez państwo na sektor bankowy, które miałyby stanowić narzędzie internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, znalazł się podatek bankowy (*bank levy*) (Schweikhard i Wahrenburg, 2013). Jednocześnie przy odpowiednim sposobie skonstruowania zasad wno-

szczenia wspomnianej daniny może być ona traktowana jako rekompensata instytucji finansowych, w tym banków dla państwa ponoszącego (ze środków zgromadzonych od pozostałych podatników) koszty materializacji ryzyka systemowego. Niniejsze opracowanie ma na celu zbadanie, na ile wariant podatku bankowego wprowadzonego w Polsce może zostać uznany jako środek internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez instytucje finansowe, a na ile jest to narzędzie służące do powiększenia fiskalnych przychodów państwa.

3. Przegląd literatury

Kontrybucja na rzecz stabilności finansowej (*financial stability contribution*), uzależniona od wartości sumy bilansowej banków (aktywów bądź pasywów), zaproponowana została po raz pierwszy w raporcie MFW z 2010 r. (MFW, 2010) jako sposób na stworzenie zharmonizowanego funduszu sanacji niewypłacalnych instytucji w przypadku wystąpienia przyszłych kryzysów finansowych. Kilka miesięcy po poddaniu przedmiotowego raportu pod dyskusję podczas czerwcowego szczytu grupy G20 w Toronto, opcja wprowadzenia jednolitego podatku bankowego w krajach należących do tej grupy przestała być przedmiotem rozważań. Jednocześnie poszczególne kraje G20 nie zarzuciły prac nad wprowadzeniem tego rodzaju daniny. Równoległe wprowadzenie podatku bankowego stało się przedmiotem analiz instytucji Wspólnoty Europejskiej, przede wszystkim Komisji Europejskiej (KE, 2010a; KE, 2010b; KE, 2010c).

Równoległe idea podatku bankowego zaczęła przykuwać uwagę środowisk akademickich. Przedmiotem analiz stały się zarówno dostępne opcje opodatkowania banków i pozostałych instytucji finansowych (Hemmelgarn, Gaetan, 2010), jak i skutki implementacji tego rodzaju podatku (Devereux, Johannesen i Vella, 2013 oraz Buch, Hilberg i Tonzer, 2013), a także możliwość jego wykorzystania jako instrumentu wspierającego stabilność finansową (Coulter, Mayer i Vickers, 2014).

Na gruncie krajowym jedne z pierwszych analiz dotyczących zasadności wprowadzenia podatku bankowego przeprowadził Narodowy Bank Polski (NBP, 2010) oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR, 2010). Możliwe warianty potencjalnego wprowadzenia podatku bankowego w Polsce przedstawili z kolei Juszczyk i Snarski (2011). Implementacja podatku bankowego w krajowym ustawodawstwie (Ustawa, 2016) otworzyła możliwość empirycznej analizy skutków oddziaływania przedmiotowej daniny na sektor bankowy, również w kontekście możliwości unikania jej płacenia przez wybrane podmioty. Ciekawym przyczynkiem do dyskusji na ostatni ze wskazanych tematów są prace Gajewskiego (2016a; 2016b) bazujące w znacznej mierze na krytycznej analizie źródłowego aktu prawnego uchwalonego przez Sejm oraz opracowanie Malinowskiego (2016). Opinie dotyczące wad i zalet krajowej

implementacji podatku bankowego przedstawił Furman (2017). Podejście bazujące na analizie ilościowej odnoszącej się wpływu podatku bankowego na akcję kredytową krajowych banków przedstawili z kolei Borowski, Jaworski i Tymoczko (2016). Warto również zwrócić uwagę na publikowany cyklicznie przez Komisję Nadzoru Finansowego materiał oceniający podstawowe skutki wpływu podatku bankowego na sytuację krajowych banków komercyjnych (KNF, 2017). Materiał ten stanowi punkt wyjścia do analiz przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy.

4. Ogólna idea podatku bankowego

Weryfikacja hipotezy badawczej postawionej przez autorkę wymaga rozważenia, jakie są pożądane cechy i konstrukcja podatku bankowego (podstawa opodatkowania i podlegający daninie podatnicy), pozwalające na internalizację i ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez instytucje sektora bankowego przez ograniczenie skłonności banków do podejmowania nadmiernego ryzyka przierzucanego następnie na podmioty zewnętrzne przy jednoczesnym zachowaniu przez banki zdolności do zyskowej realizacji usług pośrednictwa finansowego oraz utrzymaniu na rozsądnym poziomie kosztów tychże usług dla klientów końcowych. Innymi słowy, wprowadzone rozwiązanie prawne w tym zakresie powinno się charakteryzować:

- 1) możliwością ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych, m.in. asymetrii informacji, problemu agencji, hazardu moralnego, negatywnej selekcji, a także generowania ryzyka wynikającego z konstrukcji schematów wynagradzania kadry menedżerskiej oraz proliferacji ryzyka systemowego przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości generowania dodatkowych zniekształceń spowodowanych wprowadzeniem podatku,
- 2) brakiem zniekształcania oddziałujących na banki bodźców rynkowych pozwalających na efektywną alokację środków finansowych pozyskanych od deponentów,
- 3) odpornością na agresywne metody optymalizacji podatkowej prowadzące do materializacji niestabilności systemu finansowego,
- 4) możliwością jednoczesnej realizacji funkcji opisanej w pkt. 1 przy zachowaniu warunku opisanego w pkt. 2 przy jednoczesnym wypełnieniu spodziewanych fiskalnych efektów wprowadzonej daniny.

Ostateczna charakterystyka podatku bankowego w dużej mierze zależy od konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę. Analizując rozwiązania proponowane w odpowiedzi na kryzysy finansowe, począwszy od II połowy ubiegłego wieku w zakresie podstawy opodatkowania, wyróżnić można w tym zakresie trzy podstawowe warianty:

1. Tobinowski podatek od transakcji realizowanych na rynkach finansowych (*Financial Transactions Tax, FTT*).

2. Podatek od efektów aktywności finansowej (*Financial Activity Effects Tax*, FAET), gdzie najistotniejszą kategorią podlegającą opodatkowaniu jest zysk wypracowany przez instytucje finansowe.
3. Podatek od skali aktywności finansowej (*Financial Activity Scale Tax*, FAST), w ramach którego danina wnoszona przez instytucje finansowe zależy głównie od wartości ich aktywów bądź pasywów.

Podatek w wariantach FTT jest *de facto* podatkiem obrotowym. W swoim podstawowym zakresie dotyczy on wyłącznie operacji kupna/sprzedaży akcji i obligacji i jest mało przydatny w odniesieniu do możliwości eliminacji negatywnych efektów zewnętrznych. Przyjęcie szerokiego katalogu transakcji podlegających opodatkowaniu (m.in. aktywność banków na rynkach walutowych i/lub instrumentów pochodnych) prowadzi do zwiększenia kosztów transakcyjnych często zawieranych operacji spekulacyjnych, a tym samym powinno ograniczać zmienność cen instrumentów będących przedmiotem obrotu, zwiększać stabilność tych rynków i przyczyniać się do ograniczenia ekspozycji instytucji finansowych na ryzyko związanych z uczestnictwem w tych rynkach. Wydaje się, że jest to optymalne rozwiązanie z w odniesieniu do możliwości ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez sektor bankowy. Należy jednocześnie pamiętać, że podatek od transakcji finansowych ogranicza skłonność podmiotów do stałego uczestnictwa w obrocie instrumentami na danym rynku (*market making*), zmniejszając płynność tego rynku i jego zdolność do pełnienia funkcji dystrybucji ryzyka, a ponadto jest mało odporny na arbitraż regulacyjny, tzn. skłonność podmiotów do przenoszenia działalności na rynki (do jurysdykcji) objęte liberalnymi regulacjami, w tym przypadku na rynki, na których zawieranie transakcji nie jest związane z koniecznością uiszczenia daniny lub danina ta jest znacząco niższa. Wydaje się, że podatek ten jedynie ogranicza skalę negatywnych efektów zewnętrznych spowodowanych asymetrią informacji oraz ryzykiem systemowym.

W przypadku drugiego rodzaju konstrukcji podstawy opodatkowania (wyrażonych w pieniądzu efektów działalności finansowej) rozważane są 3 możliwe rozwiązania:

- 1) opodatkowanie wartości wypracowanego przez instytucję finansową zysku powiększonej o sumę wynagrodzeń kadry menedżerskiej banku przekraczających przyjęty przez ustawodawcę pułap,
- 2) opodatkowanie wartości wypracowanego przez instytucję finansową zysku przekraczającego określony pułap, powiększone o sumę wynagrodzeń kadry menedżerskiej także przekraczających określoną wartość progową,
- 3) opodatkowanie podstawy określonej jak w pkt 1) lub 2), jednak pomniejszonej o wartość wydatków instytucji finansowej na inwestycje.

Wszystkie trzy zaprezentowane propozycje są ukierunkowane na „kara- nie” instytucji finansowych za podejmowanie nadmiernego ryzyka oraz budo-

wanie schematów wynagradzania pozwalających kadrze menedżerskiej na uzyskiwanie ponadprzeciętnych przychodów w efekcie agresywnego inwestowania środków powierzonych przez klientów i ograniczanie tym samym ryzyka wystąpienia hazardu moralnego i efektu domina. Jednocześnie przyjmuje się, że sporych problemów administracji skarbowej danego państwa pragnącej wprowadzić przedmiotowe rozwiązanie podatkowe nastrożyć może jednoznaczne ustalenie wartości postawy opodatkowania. Jest to również rozwiązanie wrażliwe na agresywne metody optymalizacji podatkowej, polegające m.in. na np. sztucznym kreowaniu bazy kosztowej działania instytucji finansowych, wypłacie kadrze menedżerskiej wynagrodzeń za pomocą przychodu z przydzielonych im instrumentów hybrydowych lub też za pośrednictwem spółek zarejestrowanych w rajach podatkowych. W relatywnie prosty sposób instytucje finansowe mogą przerzucić nowe obciążenie fiskalne na swoich klientów, podnosząc im ceny usług finansowych.

W świetle opisanych zalet i wad dwóch pierwszych rozwiązań w zakresie konstrukcji podstawy opodatkowania warto przyjrzeć się rozwiązaniu polegającemu na opodatkowaniu skali działalności instytucji finansowych. Wśród wielu możliwych rozwiązań praktycznych rozważmy trzy warianty bazujące na raportowanych przez banki kategoriach bilansowych:

- 1) opodatkowanie sumy aktywów bądź pasywów instytucji finansowych,
- 2) opodatkowanie zobowiązań instytucji finansowych,
- 3) opodatkowanie sumy aktywów/pasywów pomniejszonych o wysokość kapitału własnego, depozytów oraz należności z tytułu nabycia skarbowych papierów wartościowych.

Niewątpliwą zaletą wymienionych powyżej sposobów obliczenia podstawy opodatkowania jest relatywna łatwość zdefiniowania kategorii objętych daniną. Ponadto pozwalają one na ograniczenie czynników bezpośrednio przekładających się na skalę efektów zewnętrznych oddziałujących na otoczenie instytucji finansowych (ograniczenie wpływu reguły *too-big-to fail*). Z wprowadzeniem tego rodzaju rozwiązań związane są jednak znaczące ograniczenia i potencjalne negatywne skutki. W pierwszym i drugim z rozważanych wariantów, w przypadku opodatkowania całkowitej kwoty pasywów podatek powoduje podwójne obciążenie finansowe instytucji finansowej z tytułu zebranych depozytów (obciążonych również opłatą na fundusz gwarancyjny), a ponadto „karze” tę instytucję za pozyskanie najbardziej stabilnych źródeł finansowania. W przypadku przyjęcia jako podstawy opodatkowania sumy aktywów podatek obejmuje swoim zakresem obarczone relatywnie niewielkim ryzykiem pozycje, takie jak należności z tytułu zakupionych krótko- i długoterminowych papierów skarbowych. Ponadto może prowadzić do ograniczenia skali akcji kredytowej. Choć trzeci ze sposobów opodatkowania skali działalności jest wolny od opisanych wad, to jednak podobnie jak poprzednio opisane podejścia nie uwzględnia on sytuacji instytucji finansowych (m.in. ich zyskowności) oraz wydaje się mało odporny na podejmowane przez banki działania zmierzające do przerzucania kosztów wprowadzonych obciążeń na klientów.

Podsumowując: trudno jest znaleźć rozwiązanie w zakresie konstrukcji podatku bankowego, które mogłoby jednoznacznie stanowić optymalny sposób internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, a z drugiej strony być odpornym na unikanie przez instytucje płacenia tej daniny przez kreatywny sposób prowadzenia księgowości lub też przerzucanie jej kosztu na klientów. W dalszej części pracy analizie poddane zostanie rozwiązanie przyjęte w Polsce, bazujące na podejściu FAST w wariancie dotyczącym wartości aktywów instytucji podatkowych, uwzględniającym liczne odliczenia od podstawy opodatkowania (m.in. wartość funduszy własnych i należności wynikających z zakupu obligacji skarbowych).

5. Podatek bankowy w Polsce

Podatek od niektórych instytucji finansowych, zwany potocznie podatkiem bankowym, został wprowadzony w Polsce ustawą z dnia 15 stycznia 2016 roku, która weszła w życie z ponad dwutygodniowym *vacatio legis* (Ustawa, 2016). Warto zwrócić uwagę, że była to udana realizacja kolejnej legislacyjnej próby wprowadzenia tego podatku w naszym kraju. Pierwszy projekt ustawy wprowadzającej tego rodzaju daninę obciążającą banki proporcjonalnie do wartości ich aktywów (stawka w wysokości 0,39%) złożony został bowiem w Sejmie już 2010 r., a kolejną analogiczną inicjatywę (ze stawką 0,25% liczoną również od wartości aktywów podmiotów objętych podatkiem) podjęto rok później (Sejm, 2011). W obu przypadkach wpływy z podatku w całości trafić miały do budżetu państwa, projekt z 2010 roku był wręcz przedstawiany przez pomysłodawców jako alternatywa dla podwyższenia o 1 punkt procentowy maksymalnej obowiązującej stawki podatku VAT.

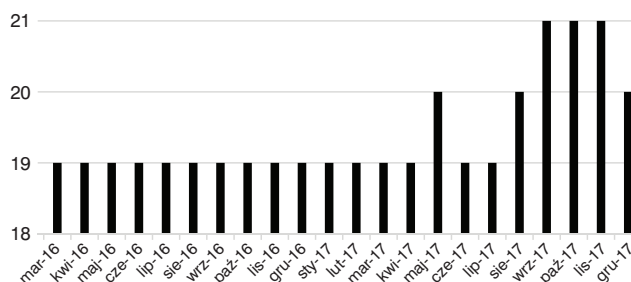
Konstrukcja wprowadzonego ustawą ze stycznia 2016 roku podatku przedstawia się następująco:

1. W zakresie podmiotowym płatnikami tego podatku są:
 - a) krajowe banki (z wyłączeniem Banku Gospodarstwa Krajowego S.A.) i oddziały banków zagranicznych oraz oddziały instytucji kredytowych, których wartość aktywów przekracza 4 mld zł,
 - b) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, których wartość aktywów przekracza 4 mld zł,
 - c) krajowe zakłady ubezpieczeń, reasekuracji oraz oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, których wartość aktywów przekracza 2 mld zł,
 - d) instytucje pożyczkowe o wartości aktywów przekraczających 200 mln zł.
2. W zakresie przedmiotowym opodatkowaniu podlega nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika, wynikająca z zestawienia obrotów i sald, określona na ostatni dzień miesiąca wg zapisów na kontach księgi głównej, przy czym w przypadku banków oraz oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych podstawa opodatkowania pomniejszana jest o wartość:

- a) funduszy własnych,
 - b) skarbowych papierów wartościowych,
 - c) aktywów stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP,
 - d) środków zgromadzonych przez bank zrzeczający na rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych.
3. Stawka podatku wynosi 0,44% podstawy opodatkowania w skali roku (odpowiednio 0,0366% miesięcznie), przy czym podatek nie stanowi kosztu uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), w związku z czym stawka efektywna wynosi 0,54% w skali roku.
 4. Obowiązuje samookreślenie zobowiązania podatkowego: podmioty podlegające opodatkowaniu zobowiązane są do samodzielnego obliczenia i złożenia do naczelnika właściwego urzędu skarbowego deklaracji wskazującej wysokość tego zobowiązania, a ponadto odpowiedniej jego kwoty do uiszczenia na rachunek wspomnianego urzędu skarbowego do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego podatek dotyczy.

W kontekście rozważań dotyczących możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych za pomocą podatku bankowego należy jednocześnie dodać, że w zaimplementowanej postaci przychody państwa z daniny wniesionej przez określone powyżej instytucje finansowe trafiają w pełnej wysokości do budżetu państwa. Mogą więc one jedynie pośrednio rekompensować straty podmiotów dotkniętych ewentualnym ryzykiem generowanym przez instytucje finansowe i to przy założeniu, że środki finansowe trafiające do budżetu zostaną przeznaczone na znaczące i długoterminowe ograniczenie jego deficytu, pozostawiając jednocześnie większy margines dla działań państwa w przypadku wybuchu kolejnego kryzysu.

W odniesieniu do podmiotowych płatników podatku bankowego na rysunku 1 została przedstawiona liczba krajowych banków, które podlegają opodatkowaniu podatkiem bankowym w latach 2016–2017.



Rys. 1. Liczba krajowych banków komercyjnych i oddziałów banków zagranicznych będących płatnikami podatku bankowego w latach 2016–2017. Źródło: KNF.

6. Internalizacja negatywnych efektów zewnętrznych a przezucalność zobowiązań wynikających z wprowadzenia podatku bankowego

Istotnym warunkiem możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych za pośrednictwem danego instrumentu polityki państwa jest ograniczona możliwość uchylania się adresatów instrumentu od ponoszenia konsekwencji związanych z jego wprowadzeniem. Tymczasem instytucje finansowe, działając od wielu lat w środowisku podlegającym jednym z najdalej idących regulacji, potrafią skutecznie unikać skutków ich wprowadzenia przez liczne „innowacje” dotyczące modelu prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku rozważanego instrumentu, podatku skonstruowanego zgodnie z opisanym powyżej katalogiem zasad, jednym ze sposobów na ograniczenie wysokości zobowiązań instytucji finansowych jest przesunięcie wynikających z jego wprowadzenia obciążeń na inne podmioty, co w literaturze nosi miano przezucalności podatku (Gajewski, 2016b). Tego rodzaju zachowania są przeciwne intencjom ustawodawcy, wprowadzającego do obrotu prawnego dane rozwiązanie prawne, a jednocześnie ograniczają możliwość oddziaływania instrumentu na objęte nim podmioty. Dalej przedstawione zostaną najczęściej opisane w literaturze teoretyczne sposoby ograniczenia wysokości zobowiązań wynikających z wprowadzenia podatku bankowego.

6.1. Optymalizacja struktury i wartości aktywów banków

Jednym z prostszych sposobów na ograniczenie wysokości zobowiązania banku wynikającego z analizowanego podatku jest możliwość zmniejszenia podstawy opodatkowania przez wykazanie na ostatni dzień miesiąca na kontach księgi głównej skarbowych papierów wartościowych o wartości możliwie wysokiej w stosunku do całkowitej wartości aktywów (na które w pozostałej części składają się głównie kredyty). Można jedynie domniemywać, że wśród intencji ustawodawcy wprowadzającego możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wartości papierów skarbowych było obniżenie ekspozycji banków na ryzyko (alokacja środków pozyskanych od deponentów w relatywnie bezpieczne instrumenty finansowe) oraz zapewnienie bardziej stabilnego sposobu finansowania długu publicznego (zakup długu przez przewidywanych inwestorów będących krajowymi rezydentami). Przyjmując tę perspektywę należy stwierdzić, że podatek bankowy może mieć wpływ na ograniczenie skali efektów zewnętrznych.

Jednocześnie należy jednak zwrócić uwagę, że sposób obliczania podstawy opodatkowania (na ostatni dzień miesiąca) daje podstawę do podejmowania przez banki intensywnych działań o charakterze krótkoterminowej optymalizacji. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której banki kupują w ciągu kilku ostatnich dni poprzedzających ostatni dzień miesiąca skarbowe papiery wartościowe o znaczącej wartości, by je następnie sprzedać

bezpośrednio po określeniu podstawy opodatkowania. Tego rodzaju działania bez wątpienia mogą w sposób destabilizujący oddziaływać na wysokość długu publicznego. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że ustawodawca miał możliwość wprowadzenia relatywnie prostego zabezpieczenia przed tego rodzaju praktykami, określając chociażby wartość papierów wartościowych na podstawie ich średniego stanu z referencyjnego miesiąca. Jednocześnie długoterminowe inwestowanie banków w papiery wartościowe, w sytuacji gdy oprocentowanie tych instrumentów jest korzystne, może na zasadzie substytucji oddziaływać na wysokości udzielonych kredytów, a tym samym wzmocnić cykliczność akcji kredytowej.

Rozwiązaniem pozwalającym na kształtowanie do celów podatkowych wartości aktywów krajowych banków mających za granicą oddziały bądź spółki powiązane kapitałowo (np. spółki matki) jest możliwość realokacji części portfela kredytowego poza obszar lokalnej jurysdykcji. Zasadność finansowa tego rodzaju operacji występuje w przypadku umów kredytowych znacznej wartości. Można się więc spodziewać, że rozwiązanie to dotyczy będzie kontraktów zawieranych przez banki ze średnimi i dużymi podmiotami; jedynie w wyjątkowych sytuacjach dotyczy może ono umów, których stroną są osoby fizyczne. Niemniej jednak tego typu działania pozwalają na wyłączenie z podstawy opodatkowania części najbardziej lukratywnych (przynoszących najwyższą pod względem marży odsetkowej) należności banków, przyczyniając się dodatkowo do obniżenia ich wyniku odsetkowego, a tym samym do obniżenia podstawy podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Dodatkowo jako pochodną praktycznego wykorzystania powyższego rozwiązania należy rozważyć:

- ograniczenie akcji kredytowej krajowych banków, szczególnie w zakresie umów zawieranych z klientami korporacyjnymi,
- w przypadku udzielania kredytów indeksowanych walutami obcymi krajowym podmiotom gospodarczym uzyskującym większość przychodów w krajowej walucie narażenie tych podmiotów na dodatkowe ryzyko finansowe związane z wahaniami wartości kredytu uzależnionej od charakteryzującego się znaczną zmiennością kursu walutowego oraz wynikające z uzależnienia tych podmiotów od finansowania przez krajowe instytucje o niekiedy znacznie niższej efektywnej wypłacalności.

Ponadto opisane rozwiązanie może prowadzić do powstania swoistej przewagi konkurencyjnej w zakresie możliwości prowadzenia akcji kredytowej obciążonej niższym narzutem podatkowym przez podmioty mające za granicą spółki powiązane kapitałowo bądź oddziały. Występowanie podobnego zjawiska można było zaobserwować na początku obecnego wieku w zakresie udzielanych przez krajowe banki kredytów denominowanych w walutach obcych, które zabezpieczane były przez zagraniczne spółki matki na znacznie korzystniejszych zasadach, niż mogły to uczynić podmioty działające wyłącznie w Polsce.

6.2. Optymalizacja struktury pasywów banków

Depozyty zebrane przez banki na rynku międzybankowym stanowią dodatkową pulę płynnych środków. Mogą one zostać zagospodarowane przez bank na 4 główne sposoby: przez udzielenie kredytu, przez złożenie depozytu w innym banku lub w NBP, przez zakup papierów wartościowych lub też innych instrumentów finansowych. Jak zostało to opisane szczegółowo w poprzednim punkcie, jedynie nabycie skarbowych papierów wartościowych pozwala bankowi na uniknięcie włączenia płynnych środków do podstawy opodatkowania. Można więc spodziewać się, że banki będą dążyć do ograniczenia wartości depozytów przyjmowanych w ostatnim dniu miesiąca (lub bezpośrednio przed), w którym zgodnie z ustawową definicją określana jest podstawa podatku. W przypadku przyjęcia w ostatnim dniu miesiąca depozytu typu *overnight* rzeczywisty jego koszt dla banku rośnie o 0,0366 punktu procentowego, co w większości przypadków czyni tego rodzaju operację nieopłacalną dla banku. Instytucje te w ostatnim dniu miesiąca (i bezpośrednio przed tym terminem) mają więc silny bodziec do oferowania znacznie niższych stawek oprocentowania depozytów, bądź wręcz wstrzymywać się z ich przyjmowaniem. Jednocześnie spłaszczeniu ulega pozostała część krzywej rentowności depozytów (przede wszystkim w jej środkowym segmencie), a obroty na rynku międzybankowym mogą się cyklicznie wahać w rytm miesięcznego cyklu określenia podstawy podatku bankowego, prowadząc do jego destabilizacji.

6.3. Realizacja planów naprawy

Banki zagrożone wystąpieniem w danym okresie sprawozdawczym straty bilansowej lub podmioty, u których tego rodzaju strata została wykazana są zgodnie z przepisami krajowego prawa bankowego zobowiązane są do opracowania programu naprawczego. Po jego zatwierdzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego dany bank zobowiązany jest do realizacji tego programu w przyjętej uprzednio perspektywie czasowej. Jednocześnie działającemu w przedmiotowym trybie bankowi przysługuje prawo do całkowitego zwolnienia z obowiązku odprowadzania podatku bankowego. Możliwa jest więc sytuacja, w której bank, ważąc korzyści uzyskane z niezapłaconego podatku bankowego oraz straty wynikające głównie z obniżenia reputacji wynikającego z wykazaniem przez instytucje zaufania publicznego ujemnego wyniku finansowego oraz przekazaniem interesariuszom informacji o opracowaniu i wdrożeniu programu naprawczego, podejmie działania zmierzające do takiego rozpoznania wartości aktywów (np. uwzględnienie dodatkowej wartości kredytów niepracujących) lub wygenerowania dodatkowych kosztów pozwalających na wykazanie przynajmniej w jednym okresie sprawozdawczym straty bilansowej. Warto zwrócić uwagę, że Komisja Nadzoru Finansowego nie prowadzi publicznego rejestru banków realizujących programy naprawcze. Również banki, poza informacjami upublicznianymi

w kwartalnych bądź rocznych raportach, nie mają obowiązku informowania swoich klientów (np. deponentów lokat) o wdrożeniu tego rodzaju programu. Koszt finansowy (np. wyższa stopa odsetek depozytów osób fizyczny) może być więc stosunkowo niski. Ponadto w przypadku wykazania straty księgowej w danym okresie dodatkową korzyścią banku jest uniknięcie konieczności zapłaty podatku CIT.

7. Efekty wprowadzenia podatku bankowego w Polsce w kontekście internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych

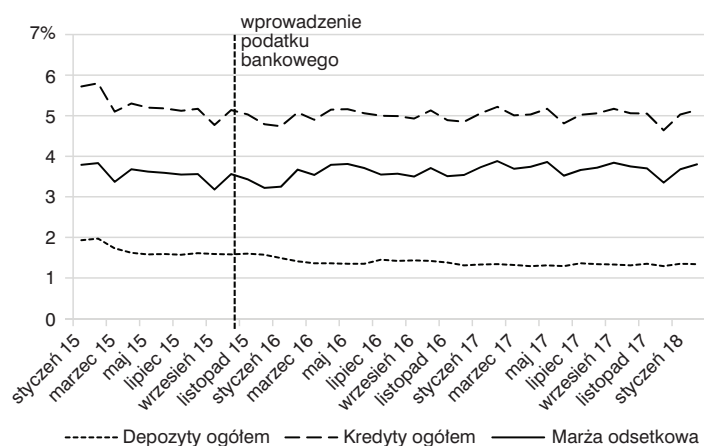
Po analizie konstrukcji podatku bankowego wprowadzonego w Polsce oraz teoretycznych aspektów jego oddziaływania na krajowy sektor bankowy, w tym po rozważeniu jego potencjału w zakresie internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych autorka opracowania chciałaby przedstawić wyniki analizy empirycznej dotyczącej praktycznych skutków wdrożenia przedmiotowego podatku. W ramach podjętego badania rozważone zostały dwa zasadnicze aspekty implementacji podatku bankowego w horyzoncie czasowym obejmującym okres ostatnich 3 lat:

- efektywność poboru podatku bankowego oraz zdolność do pokrycia ewentualnych kosztów interwencji państwa w odpowiedzi na materializację kryzysu sektora bankowego odpowiadającego siłą kryzysowi 2007+.
- zdolność banków do ograniczenia wpływu wprowadzenia podatku bankowego na realizowany przez nie model biznesowy w zakresie:
 - możliwości bezpośredniego przerzucenia kosztu podatku na klientów banku,
 - optymalizacji wartości i struktury aktywów, pasywów oraz pozycji pozabilansowych,
 - realizacji planów naprawy.

7.1. Przerzucalność podatku bankowego i jego wpływ na wynik finansowy banków

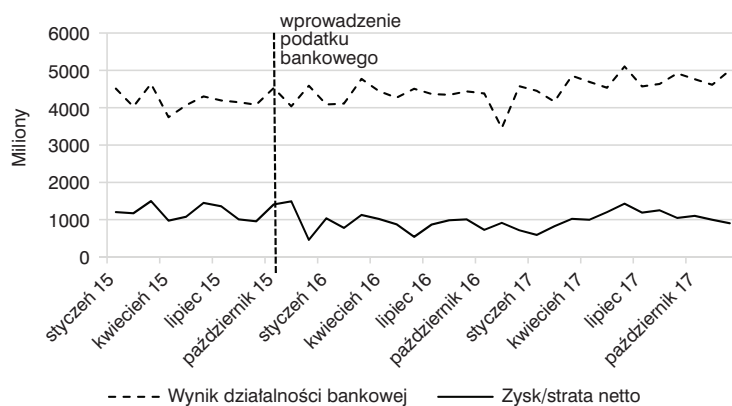
Perspektywa wprowadzenia podatku bankowego stała się dla banków niewątpliwie bodźcem do poszukiwania sposobu przerzucenia kosztów jego wprowadzenia na ich klientów. Jednocześnie krajowy rynek depozytów bankowych charakteryzuje się relatywnie silną konkurencją na rynku kredytów i depozytów detalicznych, a decyzje podejmowane przez podmioty tego sektora zapadają w otoczeniu permanentnie niskich stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Jak wynika z danych publikowanych przez NBP w ramach statystyki stóp procentowych (rysunek 2) między styczniem 2015 r. a styczniem 2018 r., średnie oprocentowanie nowych i renegotjowanych umów depozytowych spadło ok. 30%, a średnie oprocentowanie nowych i renegotjowanych umów kredytowych o ok. 12%. Jednocześnie średnia marża odsetkowa pozostała na niemal niezmiennym poziomie (spadek o 3%). Można więc wnioskować, że bankom, przy zachowaniu

dochodu odsetkowego w teoretycznie niesprzyjającym otoczeniu konkurencyjnym oraz przy niskich stopach procentowych banku centralnego, na niemal niezmiennym poziomie udało się przetrwać przynajmniej w części koszty wprowadzenia podatku na swoich klientów.



Rys. 2. Średnie oprocentowanie nowych i renegocjowanych umów złotowych (depozytowych i kredytowych) od stycznia 2015 do lutego 2018 r. Źródło: NBP.

Wskazaną zdolność banków do ograniczenia wpływu skutków wprowadzenia podatkowego na rentowność prowadzonej przez nie działalności potwierdza również analiza wyników sektora bankowego przeprowadzona na podstawie danych publikowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (rysunek 3).



Rys. 3. Miesięczne wyniki finansowe krajowych banki komercyjnej działającej z oddziałami zagranicznymi za lata 2015–2017 (z wyłączeniem zdarzeń nadzwyczajnych). Źródło: KNF.

W ciągu całego 2017 r. działającym w Polsce bankom komercyjnym udało się uzyskać wynik z podstawowej działalności na poziomie o ok. 10% wyższym niż w 2015 roku, co pozwoliło na wygenerowanie ostatecznego zysku netto w 2017 r. na poziomie o ok. 10% niższym niż dwa lata wstecz.

Podsumowując tę część analizy empirycznej skutków wprowadzenia podatku bankowego w Polsce, należy stwierdzić, że bankom relatywnie skutecznie udało się w ciągu dwóch lat ograniczyć siłę oddziaływania tego instrumentu na wynik bilansowy. Biorąc pod uwagę jednocześnie sposób, w jaki dokonały korekty swoich modeli biznesowych (znaczące obniżenie oprocentowania depozytów oraz relatywnie niewielki spadek oprocentowania kredytów), można przyjąć, że analizowana danina nie umożliwiła znaczącej internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych.

Można ponadto próbować doszukiwać się pozytywnego efektu wprowadzenia podatku bankowego w zakresie ograniczenia skali wzrostu akcji kredytowej (kredyty jako aktywa generujące dodatkowe zobowiązania podatkowe), który jednak współwystępuje z negatywnym efektem dotyczącym proporcjonalnie bardziej znaczącej obniżki rentowności depozytów skłaniającej oszczędzających do poszukiwania alternatywnych, potencjalnie bardziej ryzykownych sposobów inwestowania.

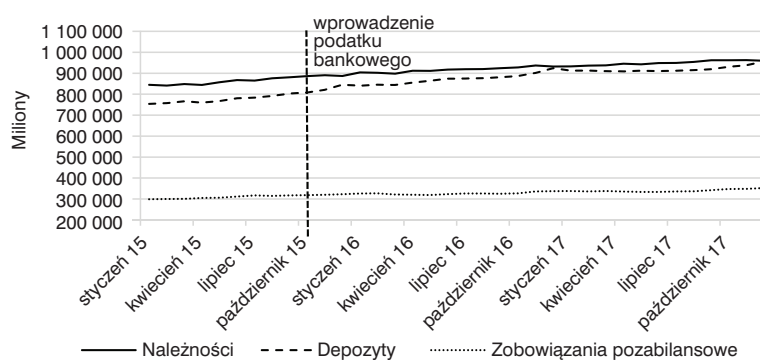
7.2. Optymalizacja wartości i struktury aktywów, pasywów oraz pozycji pozabilansowych banków

Analizując sposób oddziaływania wprowadzenia podatku bankowego na wartość i strukturę bilansu i pozycji pozabilansowych banków, warto przede wszystkim przyrzeć się dynamice głównych składników wpływających na aktywa oraz pasywa banków, czyli odpowiednio kredytom, zakupionym skarbowym papierom wartościowym oraz depozytom. Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 4, opartym na danych Narodowego Banku Polskiego, wprowadzenie analizowanej daniny nie wpłynęło w znaczący sposób na dynamikę akcji kredytowej realizowanej przez banki. Wydaje się, że głównym czynnikiem generującym popyt na nowe umowy kredytowe był obserwowany w Polsce w latach 2016–2017 pozytywny trend wzrostu gospodarczego, a banki starały się odpowiadać na zapotrzebowanie zarówno osób fizycznych, jak i podmiotów gospodarczych, moderując ewentualnie zaangażowanie w poszczególne linie biznesowe (np. przesunięcie zaangażowania w bardziej dochodowe kredyty konsumpcyjne kosztem niskomarkowych kredytów hipotecyjnych). W badanej perspektywie czasowej brak więc podstaw do stwierdzenia, że wprowadzenie podatku bankowego w istotny sposób wpłynęło na „spłaszczenie” tempa krajowej akcji kredytowej, a tym samym przyczyniło się do znaczącego ograniczenia jej cykliczności.

Jednocześnie w analogicznym okresie można było zaobserwować malejącą dynamikę wzrostu depozytów. Wydaje się, że opisana w poprzedniej sekcji znacząca obniżka oprocentowania tej grupy produktów spowodowała ograniczenie zainteresowania klientów detalicznych oszczędzaniem w ban-

kach. Zasadne jest więc rozważenie, czy zniechęceni niskim oprocentowaniem klienci nie ulokują swoich oszczędności w bardziej ryzykownych produktach, np. funduszach inwestujących w instrumenty pochodne bądź też w kryptowalutach

Warto także zwrócić uwagę, że I kwartał 2016 r. nie stał się cezurą, od której banki zaczęły prowadzić agresywną konwersję aktywów bądź pasywów na stosowne pozycje pozabilansowe. Być może zbyt krótka jest perspektywa czasowa analizy, jednak nie należy niepokoić się rosnącym zaangażowaniem krajowych banków komercyjnych w obciążone większym ryzykiem instrumenty niezaliczane bezpośrednio do ich bilansu.

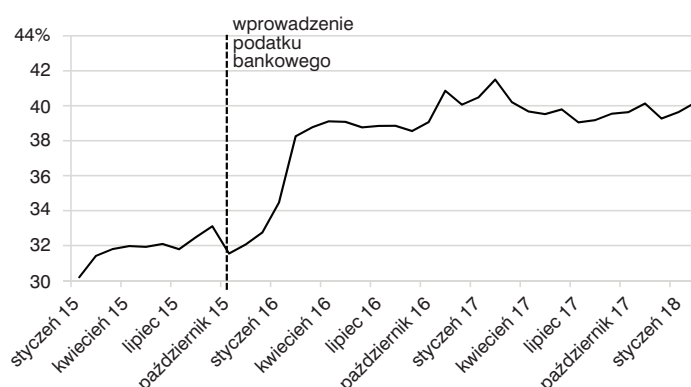


Rys. 4. Należności i zobowiązania banków względem przedsiębiorstw niefinansowych oraz pozycja pozabilansowa krajowych banków komercyjnych w latach 2015–2017. Źródło: NBP

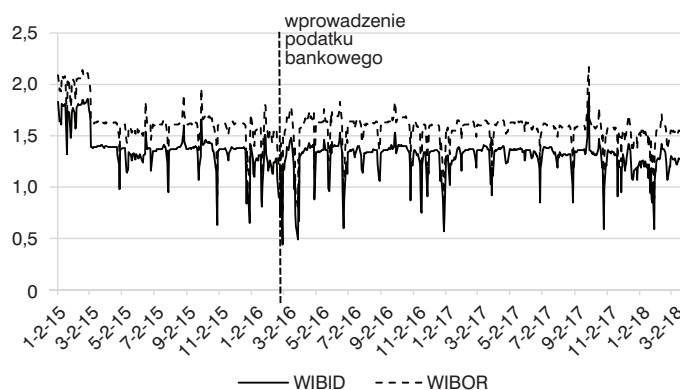
Znacząco odmienny charakter oddziaływania podatku bankowego można było natomiast zaobserwować w zakresie dynamiki należności banków wynikających z nabycia przez nie obligacji skarbowych (rysunek 5). Antycypując niejako wprowadzenie zobowiązania w przyjętym ostatecznie przez ustawodawcę kształcie, krajowe banki już na początku 2016 r. rozpoczęły intensywny zakup rządowych papierów wartościowych, głównie dwuletnich. Udział krajowych banków wśród nabywców tego rodzaju instrumentów wzrósł o blisko 10 punktów procentowych, stabilizując się w 2017 r. na poziomie ok 40%.

Warto dodać, że wzrost popytu na papiery skarbowe odbywał się drogą substytucji zainteresowania bonami pieniężnymi NBP oraz stopnia zaangażowania na rynku międzybankowym. Jeśli chodzi o rynek międzybankowy, to wprowadzenie podatku bankowego miało znaczący wpływ na obroty i kwotowania na tym rynku, szczególnie jeśli chodzi o najkrótszą stawkę *overnight* (rysunek 6). Największą zmienność w tym segmencie rynku pieniężnego można było zaobserwować na początku 2016 r., kiedy banki istotnie obniżając stawkę WIBID i WIBOR w dniu rozliczenia podatku, starały się zniechęcić swoich kontrahentów do wprowadzania do ich bilansów dodatkowej daniny,

będącej podstawą do opodatkowania nową daniną. Po adaptacji banków do nowej sytuacji w 2017 roku można mówić o pewnej stabilizacji notowań, jakkolwiek nadal na koniec miesiąca można zaobserwować istotne obniżki rentowności kredytów i depozytów *overnight*, co prowadzi do znaczących zmian krótkiego końca krzywej dochodowości wykorzystywanej do wyceny większości produktów oferowanych przez banki.



Rys. 5. Udział krajowych banków komercyjnych w rynku krajowych obligacji skarbowych w latach 2015–2017. Źródło: NBP.



Rys. 6. Dienne notowania stawki WIBOR i WIBID O/N w okresie styczeń 2015 r.–kwiecień 2018 r. Źródło: www.stooq.pl.

W kontekście możliwości internalizacji efektów zewnętrznych można więc ocenić, że większe zaangażowanie banków w krajowe papiery wartościowe w pozytywny sposób wpłynęło na ograniczenie ekspozycji banków na ryzyko, nie ograniczając jednocześnie w znaczący sposób dynamiki akcji

kredytowej. Pozwoliło jednocześnie na wykształcenie się bardziej stabilnej struktury podmiotów inwestujących w średnio- i długoterminowe skarbowe papiery dłużne, ograniczając możliwość nagłej materializacji ryzyka kursowego oraz ryzyka reputacji/politycznego.

Niepokojący, szczególnie w dłuższej perspektywie, może okazać się wpływ obniżonego oprocentowania depozytów na skłonność klientów, szczególnie osoby fizyczne, do ograniczenia awersji do ryzyka i alokacji posiadanych przez nie środków w objętych znacznie luźniejszymi regulacjami i ochroną finansową podmiotach pozabankowych. Jako dodatkowy negatywny efekt wprowadzenia podatku bankowego można również potraktować destabilizację krótkoterminowego rynku międzybankowego. Trudno obecnie przewidzieć, na ile zdolność do adaptacji krajowych banków pozwoli na minimalizację wpływu tego zjawiska na cały rynek pieniężny.

8. Analiza wyników badań i konkluzje

Wprowadzenie w Polsce w 2016 r. podatku bankowego spowodowane było niewątpliwie przede wszystkim przesłankami fiskalnymi. Środki uzyskane z tej daniny zasilają bezpośrednio budżet państwa, przy czym, jak zostało to wskazane w części empirycznej, wartość zgromadzonych w ten sposób środków jest znikoma w relacji do potencjalnych budżetowych kosztów kryzysu wygenerowanego przez sektor bankowy. Łącznie ze środkami uzyskanymi z procesu uszczelniania poboru pozostałych podatków, obejmującego przede wszystkim poprawę efektywności poboru podatku od towarów i usług, uzyskane przez państwo fundusze pozwalają na większą swobodę w zakresie kształtowania polityk społecznych i socjalnych.

Konstrukcja krajowego podatku bankowego zawiera również rozwiązania, które mogłyby służyć do internalizacji efektów zewnętrznych generowanych przez sektor bankowy. Mowa tu między innymi o możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania należności banków stanowiących równowartość środków zainwestowanych w krajowe papiery skarbowe. Analiza danych empirycznych z ostatnich dwóch lat wskazuje, że tego typu rozwiązanie spowodowało istotne zwiększenie zaangażowania krajowych banków w relatywnie bezpieczne instrumenty finansowe, ograniczając tym samym ich ekspozycję na ryzyko kredytowe. Jednocześnie obserwacja danych raportowanych przez banki nie daje podstaw do stwierdzenia, że realokacja części aktywów banków spowodowała znaczące ograniczenie akcji kredytowej. Wręcz przeciwnie, ze względu na ogólną bardzo dobrą koniunkturę gospodarczą, wartość kredytów udzielonych przez krajowe banki systematycznie rosła, podatek bankowy może się ewentualnie przyczynić do pewnego ograniczenia tej tendencji, co można również uznać za zjawisko korzystne jako pewnego rodzaju stabilizator cyklicznych wahań akcji kredytowej. Nie zaobserwowano również przewidywanego przez niektórych analityków gwałtownego wzrostu wartości zobowiązań pozabilansowych, które ze względu na charakterystykę

używanych w tym zakresie instrumentów finansowych mogłyby w dłuższej perspektywie przyczynić do destabilizacji sytuacji banków

Ocena możliwości pośredniej internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych za pomocą podatku bankowego nie jest niestety tak oczywista, jeśli uwzględnimy adaptacyjną odpowiedź banków, czyli podjęte przez nie działania z zakresu optymalizacji bankowej. Choć banki nie zdecydowały się na generalne unikanie płacenia daniny, chociażby przez księgowe kreowanie wyniku finansowego umożliwiającego wprowadzenie plany, to jednak ich znacząca aktywność w zakresie zmiany struktury aktywów oraz pasywów ma swoje konsekwencje w potencjalnej materializacji ryzyk, oddziałujących na pozostałe sektory systemu finansowego oraz na strefę realną. Mowa tu głównie o dwóch efektach: przerzucaniu na klientów kosztów wprowadzonej daniny przez zwiększenie marży odsetkowej wynikające z proporcjonalnie większej obniżki odsetek płaconych deponentom oszczędności w stosunku do ceny podstawienia do dyspozycji klientów środków w ramach nowo zawieranych umów kredytowych oraz o okresowej destabilizacji krajowego rynku międzybankowego w odniesieniu do krótkoterminowych depozytów i pożyczek. Wskazane skutki podejmowanej przez banki optymalizacji podatkowej nie pozwalają na jednoznaczną weryfikację w dostępnej perspektywie czasowej postawionej przez autorkę badania hipotezy badawczej. Niewątpliwie są jednak przesłanką do rekomendowania decydencom stałego monitorowania efektów wprowadzenia analizowanej daniny i wprowadzenia do jej konstrukcji korekt pozwalających na ograniczenie możliwości generowania przez banki negatywnych szoków rodzących ryzyko systemowe.

Bibliografia

- Amaglobeli, D., End, N., Jarmuzek, M. i Palomba, G. (2015). From systemic banking crises to fiscal costs: risk factors, *IMF Working Paper*, 166.
- Barrell, R. i Davis P.E. (2008). The evolution of the financial crisis of 2007-8. *National Institute Economic Review*, 206(5), 5–14, <https://doi.org/10.1177/0027950108099838>
- Berger, A.N., Kick, T. i Schaeck, K. (2014). Executive board composition and bank risk taking. *Journal of Corporate Finance*, 28, 48–65, <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2013.11.006>
- Borowski, J., Jaworski, K. i Tymoczko, D. (2016). Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 287.
- Buch, C.M., Hilberg, B. i Tonzer, L. (2013). Taxing banks: An evaluation of the Germany bank levy. *CEPR Working Paper*, 4704.
- Calomiris, Ch.W. i Mason, J.R. (2003). Fundamentals, panics, and bank distress during the depression. *American Economic Review*, 93(5), 1615–1647, <https://doi.org/10.1257/000282803322655473>
- Coulter B., Mayer, C. i Vickers, J. (2014). Taxation and regulation of banks to manage systemic risk. *Taxation and Regulation of the Financial Sector*. Cambridge: MIT Press.
- Demsetz, R., Saidenberg, M. i Strahan, P. (1997). *Agency problems and risk taking at banks. Staff Reports*. Federal Reserve Bank of New York.

- Devereux, M., Johannesen, N. i Vella, J. (2013). *Can Taxes Tame the Banks? Capital Structure Responses to the Post-Crisis Bank Levies*, materiał przedstawiony podczas konferencji CESifo w Monachium, marzec.
- FOR (2010), *Dlaczego nie należy nakładać podatku na aktywa banków?*, Analiza FOR nr 5/2010. (<https://for.org.pl/pl/a/1438,Analiza-52010-Dlaczego-nie-nalezy-nakladac-podatku-na-aktywa-bankow> (dostęp: 29.03.2018).
- Furman, Ł. (2017). Podatek od aktywów instytucji finansowych: zagrożenia czy korzyści. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 33(1).
- Gajewski, D.J. (2016a). Podatek bankowy a zjawisko unikania opodatkowania. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 6(816).
- Gajewski, D.J. (2016b). Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety. *Analizy i Studia CASP*, 1(1), 1–24.
- Gorton, G. i Winton, A. (2002). Financial Intermediation. *NBER Working Paper 8928*.
- Hemmelgarn, T. i Gaetan N. (2010). *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy. Taxation Papers*. Bruss: Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.
- Juszczyk, S. i Snarski, P. (2011). Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 93.
- KE (2010b). *Taxation of the financial sector*. Commission Staff Working Documents.
- KE (2010c). *Communication on taxation of the financial sector*. Communications of the European Commission.
- KNF (2017). *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych* (https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Opracowanie_podatek_bankowy_17-08-2017_58323.pdf (dostęp: 28.03.2018).
- Komisja Europejska (2010a). *Commission outlines vision for taxing the financial sector*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1298_en.htm?locale=en (dostęp: 28.03.2018).
- Lane, P.R. (2012). The European sovereign debt crisis. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 49–68, <https://doi.org/10.1257/jep.26.3.49>
- Leland, H.E. i Pyle, D.H. (1977), Informational asymmetries, financial structure, and financial intermediation. *The Journal of Finance*, 32, 371–387, <https://doi.org/10.2307/2326770>
- Malinowski, D.M. (2016). Podatek bankowy – podstawowe założenia, instytucje i skutki jego wprowadzenia. *Przegląd Podatkowy*, 2(298), 3–4.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2008). *Containing systemic risks and restoring Financial soundness. Global Financial Stability Report*, kwiecień.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2010). *A Fair and substantial contribution by the financial sector. Interim Report for the G20*, kwiecień.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2015). Now is the time for fiscal policies for sustainable growth. *Fiscal Monitor*, kwiecień.
- Ministerstwo Finansów (2016). Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–grudzień.
- Ministerstwo Finansów (2017). Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–grudzień.
- Narodowy Bank Polski (2010). *Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej*. Pozyskano z: https://www.nbp.pl/systemfinansowy/banki_aspekty_opodatkowania.pdf (dostęp: 29.03.2018).
- Rannenberg, A. (2012). *Asymmetric information in credit markets, bank leverage cycles and macroeconomic dynamics*, Working Paper Research No. 224 April 2012. National Bank of Belgium.

- Rothschild, M. i Stiglitz, J.E. (1976). Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information. *Quarterly Journal of Economics*, 95, 629–649, <https://doi.org/10.2307/1885326>
- Schweikhard, F.A. i Wahrenburg, M. (2013). *The internalization of systemic risk: An analysis of bank levy schemes*. Working Paper, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2312156>
- Sejm, Proces legislacyjny Sejmu VI kadencji. Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> (dostęp: 4.04.2018 r.).
- Srivastav, A. i Hagendorff, J. (2016). Corporate Governance and Bank Risk-taking. *Corporate Governance: An International Review*, 24.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939.