

Justyna Łupińska*

PODATEK BANKOWY
JAKO NARZĘDZIE INTERNALIZACJI
GENEROWANYCH PRZEZ BANKI
NEGATYWNYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH.
ANALIZA REAKCJI KRAJOWYCH BANKÓW
NA WPROWADZONĄ DANINĘ

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.44/j.lupinska

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. Poprzez globalne rynki finansowe, interakcje z realną sferą gospodarki oraz poprzez kanał deficytu finansów publicznych kryzys ten uzyskał głęboki wymiar społeczny dotykając również mieszkańców krajów, których gospodarki posiadały 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 rozwiązania legislacyjne pozwalające na silniejsze, bezpośrednie oddziaływanie państwa na podmioty sektora bankowego. Jednym z takich rozwiązań stał się podatek bankowy, który na początku 2016 roku został wprowadzony również w Polsce.

Mając na uwadze prawie dwa lata, które upłynęły od wprowadzenia przedmiotowego podatku w Polsce, autorka niniejszego artykułu stara się

* Justyna Łupińska – mgr, Szkoła Główna Handlowa, j175768@doktorant.sgh.waw.pl

na podstawie analizy danych empirycznych odpowiedzieć na pytanie, na ile we wdrożonym w kraju wariancie ma on wyłącznie charakter fiskalny, a na ile z jego pomocą możliwa jest moderacja skali negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez krajowy sektor bankowy w sytuacji, w której podatnicy tej daniny przyjmą wiele 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) umożliwi 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 artykułu jest przedstawienie możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki za pośrednictwem wprowadzonego w Polsce na początku 2016 roku podatku bankowego. 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 podstawie 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 dotyczącej podatku bankowego i skutków jego wprowadzenia, część czwarta prezentuje ogólną ideę podatku bankowego, piąta została poświęcona omówieniu rozwiązania legislacyjnego wprowadzającego podatek bankowy w Polsce, w tym analizie konstrukcji tego podatku. Część szósta artykułu omawia możliwości optymalizacji podatkowej realizowanej przez banki, siódma prezentuje natomiast wyniki empirycznej analizy skutków wprowadzenia podatku bankowego w ostatnich dwóch latach. W podsumowaniu (część ósma) została zawarta synteza uzyskanych wyników oraz ich interpretacja w kontekście postawionej na wstępie hipotezy badawczej.

1. NIEEFEKTYWNOŚCI RYNKÓW FINANSOWYCH I NEGATYWNE EFEKTY ZEWNĘTRZNE JAKO PRZYCZYNY KRYZYSU FINANSOWEGO 2007+

Zgodnie z teoriami opracowanymi w latach 70. XX wieku, m.in. przez Rothshilda i Stiglitz'a oraz Leland i Pyle, jedną z głównych przesłanek powstania instytucji finansowych, w szczególności banków, była chęć ograniczenia niedoskonałości rynku wynikających z asymetrii informacji oraz nadmiernych kosztów transakcyjnych¹. 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 efektywne pośrednictwo finansowe pomiędzy wierzycielami banku a podmiotami poszukującymi źródeł zewnętrznego finansowania zdolnymi do spłaty zaciągniętych zobowiązań².

Dwa największe kryzysy finansowe ostatnich 100 lat (1929–1933 oraz 2007+) wskazały jednak, że sektor bankowy zamiast ograniczania może samodzielnie generować i wzmacniać negatywne efekty zewnętrzne m.in. poprzez znaczącą amplifikację cyklicznego charakteru akcji kredytowej prowadzącą do destabilizacji systemu finansowego. Wśród głównych przyczyn opisanego stanu rzeczy została wskazana skłonność kadry zarządczej banków do podejmowania nadmiernego ryzyka wynikającą z realizacji własnych, zwykle krótkoterminowych celów, sprzecznych z celami pozostałych interesariuszy banku, co można uznać za ucieleśnienie problemu agencji i materializację hazardu moralnego³.

Opisane powyżej przejawiające się w aktywności banków niedoskonałości rynkowe 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” akty-

¹ M. Rothschild, J.E. Stiglitz, *Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information*, „Quarterly Journal of Economics” 1976, 95, s. 629–649.

² G. Gorton, A. Winton, *Financial Intermediation*, NBER Working Paper 2002, 8928, Cambridge, MA.

³ R. Demsetz, M. Saldenberg, P. Strahan, *Agency problems and risk taking at banks*. Staff Reports: Federal Reserve Bank of New York, 1997.

wów na szeroką skalę wykorzystywane są środki podatników, jako następstwo kryzysu finansowego pojawia się kryzys finansów publicznych⁴, a spowodowane nim cięcia bieżących wydatków budżetowych, przy jednoczesnym wzroście obciążeń podatkowych, powodują daleko idące implikacje społeczne i polityczne⁵.

Specyfika rozprzestrzeniania się ryzyka w sektorze bankowym oraz przyczynowo-skutkowy charakter relacji pomiędzy kryzysami finansowymi oraz kryzysami finansów publicznych stał 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 1929–1933⁶. Analogiczną reakcją państw, podjętą jednak na szerszą skalę i znacznie szybciej od zaobserwowania negatywnych szoków dostrzec można również w ostatniej dekadzie (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*)⁷. 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 powiększania fiskalnych przychodów państwa.

2. PRZEGLĄD LITERATURY

Kontrybucja na rzecz stabilności finansowej (*financial stability contribution*) uzależniona od wartości sumy bilansowej banków (aktywów, bądź pasywów) została zaproponowana po raz pierwszy w raporcie MFW z 2010 roku (MFW, 2010) jako sposób na stworzenie zharmonizowanego funduszu sanacji niewypłacalnych instytucji w przypadku wystąpienia przyszłych kryzysów finansowych. Kilka miesięcy po poddaniu przedmiotowego raportu dyskusji podczas

⁴ P.R. Lane, *The European sovereign debt crisis*, „Journal of Economic Perspectives” 2012, 26(3), s. 49–68.

⁵ S. Owsiak, *Społeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, Biuletyn PTE nr 2 (2012).

⁶ Ch.W. Calomiris, J.R. Mason, *Fundamentals, panics, and bank distress during the depression*, „American Economic Review” 2003, 93 (5), s. 1615–1647.

⁷ F.A. Schweikhard, M. Wahrenburg, *The internalization of systemic risk: An analysis of bank levy schemes*, Working Paper 2013.

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. Równolegle wprowadzenie podatku bankowego stało się przedmiotem analiz instytucji Wspólnoty Europejskiej, przede wszystkim Komisji Europejskiej (KE 2010a, KE 2010b, KE 2010c).

Idea podatku bankowego zaczęła przykuwać uwagę również środowisk akademickich. Przedmiotem analiz stały się zarówno dostępne opcje opodatkowania banków i pozostałych instytucji finansowych⁸, skutki implementacji tego rodzaju podatku⁹ oraz możliwość jego wykorzystania jako instrumentu wspierającego stabilność finansową¹⁰.

Na gruncie krajowym jedne z pierwszych analiz dotyczących zasadności wprowadzenia podatku bankowego przeprowadził Narodowy Bank Polski oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju. Możliwe warianty potencjalnego wprowadzenia podatku bankowego w Polsce przedstawili Juszczyk i Snarski. Implementacja podatku bankowego w krajowym ustawodawstwie otworzyła możliwość empirycznej analizy skutków oddziaływania przedmiotowej daniny na sektor bankowy. Ciekawym przyczynkiem do dyskusji na ostatni ze wskazanych tematów są prace Gajewskiego, opierające się w znacznej mierze na krytycznej analizie źródłowego aktu prawnego uchwalonego przez Sejm oraz opracowanie Malinowskiego¹¹. Opinie dotyczące wad i zalet krajowej implementacji podatku bankowego przedstawił Furman¹². Podejście oparte na analizie ilościowej, odnoszącej się do wpływu podatku bankowego na akcję kredytową krajowych banków, przedstawili Borowski, Jaworski i Tymoczko¹³. Warto również zwrócić uwagę na publikowany cyklicznie przez Komisję Nad-

⁸ T. Hemmelgarn, N. Gaetan, *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Taxation Papers. Bruss: Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2010.

⁹ M. Devereux, N. Johannesen, J. Vella, „Can Taxes Tame the Banks? Capital Structure Responses to the Post-Crisis Bank Levies”, materiał przedstawiony podczas konferencji CESifo w Monachium, marzec 2013.

¹⁰ B. Coulter, C. Mayer, J. Vickers, *Taxation and regulation of banks to manage systemic risk*, Taxation and Regulation of the Financial Sector, MIT Press, 2014.

¹¹ D.M. Malinowski, *Podatek bankowy – podstawowe założenia, instytucje i skutki jego wprowadzenia*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 2 (298), s. 3–4.

¹² Ł. Furman, *Podatek od aktywów instytucji finansowych: zagrożenia czy korzyści*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2017, nr 33 (1).

¹³ J. Borowski, K. Jaworski, D. Tymoczko, *Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 287.

zoru Finansowego materiał oceniający podstawowe skutki wpływu podatku bankowego na sytuację krajowych banków komercyjnych. Materiał ten stanowi punkt wyjścia do analiz przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy.

3. OGÓLNA IDEA PODATKU BANKOWEGO

Weryfikacja hipotezy badawczej postawionej przez autorkę pracy 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 poprzez ograniczenie skłonności banków do podejmowania nadmiernego ryzyka przerzucanego 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, można wyróżnić 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 FAT jest *de facto* podatkiem obrotowym. W swoim podstawowym zakresie dotyczy on wyłącznie operacji kupna/sprzedaży akcji i obligacji i jest mało przydatny z punktu widzenia 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.

W przypadku drugiego rodzaju konstrukcji podstawy opodatkowania (wyrażonych w pieniądzu efektów działalności finansowej) rozważane są trzy 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 również przekraczających określoną wartość progową.
3. Opodatkowanie podstawy określonej jak w pkt 1 lub 2 jednak pomniejszonej o wartość wydatków instytucji finansowej na inwestycje.

Zaprezentowane propozycje są ukierunkowane na „karami” instytucji finansowych za podejmowanie nadmiernego ryzyka oraz budowanie schematów wynagradzania pozwalających kadrze menedżerskiej na uzyskiwanie ponadprzeciętnych przychodów w efekcie agresywnego inwestowania środków powierzonych przez klientów, ograniczając tym samym ryzyko wystąpienia hazardu moralnego i efektu domina.

W świetle opisanych tu 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 oparte 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 składających się na skalę efektów zewnętrznych oddziałujących na otoczenie instytucji finansowych (ograniczenie wpływu reguły *too-big-too 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). W przypadku przyjęcia jako podstawy opodatkowania sumy aktywów podatek obejmuje swoim zakresem obarczone relatywnie niewielkim ryzykiem takie pozycje, 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 powyżej wad, to jednak, podobnie jak poprzednio opisane podejścia nie uwzględnia sytuacji instytucji finansowych (m.in. ich zyskowności) oraz wydaje się być 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 poprzez kreatywny sposób prowadzenia księgowości lub też przerzucanie jej kosztu na klientów. W dalszej części pracy analizie zostanie poddane rozwiązanie przyjęte w Polsce bazujące na podejściu FAST w wariantcie dotyczącym wartości aktywów instytucji podatkowych uwzględniającym liczne odliczenia od podstawy opodatkowania (m.in. wartość funduszy własnych i należności wynikających z zakupu obligacji skarbowych).

4. 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*¹⁴. Pierwszy projekt ustawy wprowadzającej tego rodzaju daninę obciążającą banki proporcjonalnie do wartości ich aktywów (stawka w wysokości 0,39%) został złożony w sejmie już w 2010 roku, a kolejną analogiczną inicjatywę (ze stawką 0,25% liczoną również od wartości aktywów podmiotów objętych podatkiem) podjęto rok później¹⁵. W obu przypadkach wpływy z podatku miały w całości trafić do budżetu państwa.

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

1. W zakresie podmiotowym podatnikami tego podatku są:
 - a) krajowe banki (z wyłączeniem Banku Gospodarstwa Krajowego S.A.), 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 według 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 zrzeszający na rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.

¹⁵ Sejm, Proces legislacyjny Sejmu VI kadencji (<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> [dostęp: 04.04.2018]).

3. Stawka podatku wynosi 0,44% podstawy opodatkowania w skali roku (odpowiednio 0,0366% miesięcznie), 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.

Z punktu widzenia 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.

5. INTERNALIZACJA NEGATYWNYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH A PRZERZUCALNOŚĆ 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 poprzez 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 przerzucalności podatku¹⁶. Tęgo rodzaju zachowania są przeciwne inten-

¹⁶ D.J. Gajewski, *Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety*, Analizy i Studia CASP 2016b, 1 (1), s. 1–24.

cyjnym ustawodawcy, wprowadzającego do obrotu prawnego dane rozwiązanie prawne, a jednocześnie ograniczają możliwość oddziaływania instrumentu na objęte nim podmioty. Poniżej zostaną przedstawione najczęściej opisane w literaturze teoretyczne sposoby ograniczenia wysokości zobowiązań wynikających z wprowadzenia podatku bankowego.

5.1. Optymalizacja struktury i wartości aktywów banków

Jednym z prostszych sposobów na ograniczenie wysokości zobowiązania banku wynikającego z analizowanego podatku jest możliwość zmniejszenia podstawy opodatkowania poprzez 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 destabilizująco oddziaływać na wysokość długu publicznego. Warto również 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 wzmacniać cykliczność akcji kredytowej.

Rozwiązaniem pozwalającym na kształtowanie do celów podatkowych wartości aktywów krajowych banków posiadających 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 będzie dotyczyło kontraktów zawieranych przez banki ze średnimi i dużymi podmiotami, jedynie w wyjątkowych sytuacjach dotyczyć 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, w szczególności 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 posiadające 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.

5.2. Optymalizacja struktury pasywów banków

Depozyty zebrane przez banki na rynku międzybankowym stanowią dodatkową pulę płynnych środków. Mogą one zostać przez bank zagospodarowane na cztery główne sposoby: poprzez udzielenie kredytu, poprzez złożenie depozytu w innym banku lub w NBP, poprzez zakup papierów wartościowych lub też poprzez zakup innych instrumentów finansowych. 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. 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 zostały rozważone dwa zasadnicze aspekty implementacji podatku bankowego w horyzoncie czasowym obejmującym ostatnie 3 lata:

- 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 programów naprawczych.

6.1. Efektywność poboru podatku bankowego oraz zdolność do pokrycia ewentualnych kosztów interwencji państwa

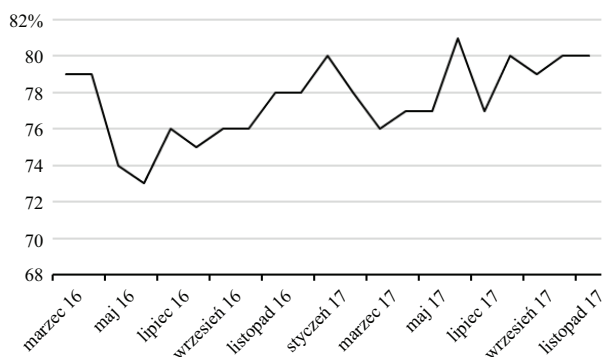
Przechodząc do opisu empirycznej części analizy, raz jeszcze należy podkreślić, że konstrukcja podatku bankowego (uzyskane z jego tytułu wpływy zasilają bezpośrednio budżet państwa) jednoznacznie wskazuje, że bezpo-

średnią przesłanką do jego wprowadzenia było osiągnięcie celu fiskalnego poprzez redystrybucję przychodów uzyskiwanych przez banki do adresatów wprowadzanych rozwiązań związanych z realizacją nowej polityki społecznej. Warto jednak sprawdzić, w jaki sposób w dwuletniej perspektywie obowiązywania podatku bankowego kształtowała się efektywność jego poboru, a ewentualne przychody mogłyby zrównoważyć ewentualne wydatki związane z kosztem stabilizacji sektora bankowego, pozwalając na pośrednią (przy udziale państwa) internalizację negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez sektor bankowy.

W dalszej analizie posłużono się danymi pochodzącymi z Ministerstwa Finansów (MF, 2016, 2017). Wskaźnik efektywności poboru podatku został określony jako relacja spodziewanych wpływów z podatku bankowego w poszczególnych miesiącach założona pierwotnie przez ustawodawcę (w 2016 r.) w stosunku do rzeczywistych wpływów. Z kolei na potrzeby zbadania możliwości pokrycia przychodami z podatku bankowego ewentualnych kosztów sanacji sektora bankowego przyjęto za Amaglobeli i in. na poziomie 25% PKB¹⁷.

Rysunek 1

Wskaźnik efektywności poboru podatku w latach 2016–2017



Źródło danych: MF.

Jak wynika z rysunku 1 w ciągu ostatnich 2 lat efektywność poboru podatku bankowego kształtowała się na poziomie 75–80% wartości założonej pierwotnie w ustawie wprowadzającej tę daninę w 2016 r. Zauważyć

¹⁷ D. Amaglobeli, N. End, M. Jarmuzek, G. Palomba, *From systemic banking crises to fiscal costs: risk factors*, IMF Working Paper 2015, no. 166.

można rosnący trend tego wskaźnika, jednocześnie należy zwrócić uwagę na równoczesny wzrost nominalnej wartości całkowitej sumy bilansowej podmiotów podlegających opodatkowaniu. W związku z powyższym można założyć, że proces poboru podatku bankowego tylko w części odpowiadał przewidywaniom ustawodawcy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że łączne kwota podatku wpłaconego w 2016 r. (począwszy od marca przedmiotowego roku) przez instytucje finansowe nim objęte wynosiła ok. 3,5 mld zł, co w porównaniu z potencjalnymi kosztami kryzysu kształtującymi się na poziomie ok. 450 mld zł stanowi jedynie ok. 0,75% niezbędnej potencjalnie kwoty. Trudno więc obronić twierdzenie, że podatek bankowy może być skutecznym pośrednim instrumentem internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez system finansowy.

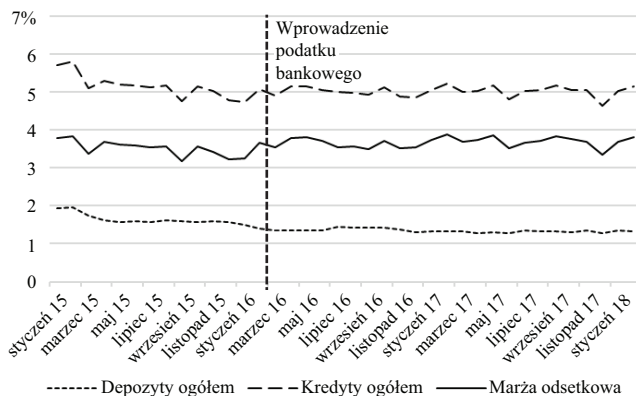
6.2. Przerzucalność podatku bankowego i jego wpływ na wynik finansowy banków

Perspektywa wprowadzenie podatku bankowego stała się dla banków niewątpliwie bodźcem do poszukiwania sposobu przerzucenia kosztów jego wprowadzenia na ich klientów. Jak wynika z danych publikowanych przez NBP w ramach statystyki stóp procentowych (rysunek 2) pomiędzy 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, zachowując dochód odsetkowy w teoretycznie niesprzyjającym otoczeniu konkurencyjnym oraz przy niskich stopach procentowych banku centralnego na niemal niezmiennym, poziomie udało się przerzucić przynajmniej w część koszty wprowadzenia podatku na swoich klientów.

Wskazaną powyżej 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). W ciągu całego 2017 roku 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.

Rysunek 2

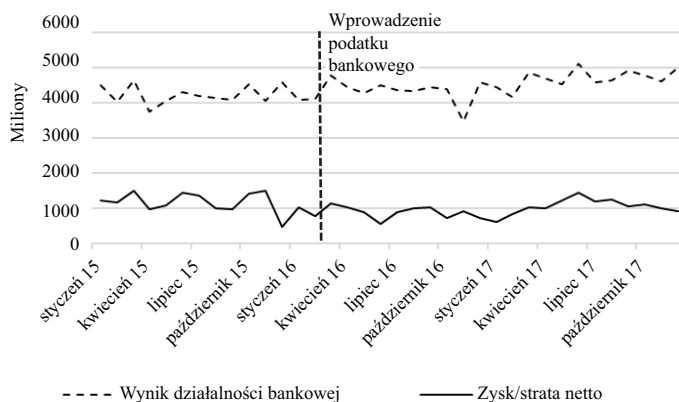
Średnie oprocentowanie nowych i renegotjowanych umów zlotowych (depozytowych i kredytowych) od stycznia 2015 r. do lutego 2018 r.



Źródło danych: NBP.

Rysunek 3

Miesięczne wyniki finansowe krajowych banków komercyjnych działających z oddziałami zagranicznymi za lata 2015–2017 (z wyłączeniem zdarzeń nadzwyczajnych)



Źródło danych: KNF.

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.

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

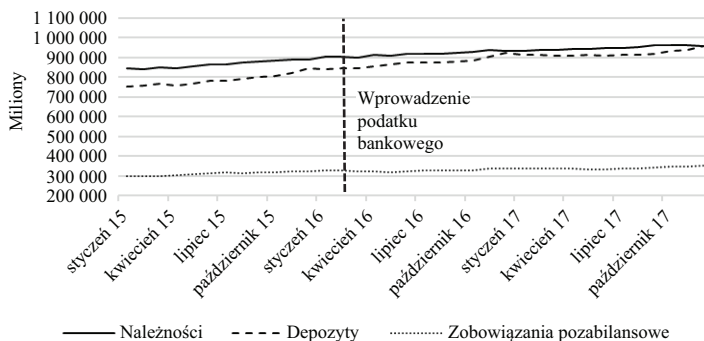
Analizując sposób oddziaływania wprowadzenia podatku bankowego na wartość i strukturę bilansu i pozycji pozabilansowych banków, warto przede wszystkim przyjrzeć się dynamice głównych składników wpływających na aktywa oraz pasywa banków czyli odpowiednio kredytom, zakupionym skarbowym papierom wartościowym oraz depozytom. Jak wynika z rysunku 4 wprowadzenie analizowanej daniny nie wpłynęło w znaczący sposób na dynamikę akcji kredytowej realizowanej przez banki. Wydaje się, że wiodącym czynnikiem generującym popyt na nowe umowy kredytowe był obserwowany w Polsce w latach 2016–2017 pozytywny trend wzrostu gospodarczego, a banki starały się odpowiadać zarówno na zapotrzebowanie osób fizycznych, jak również podmiotów gospodarczych, moderując ewentualnie zaangażowanie w poszczególne linie biznesowe (np. przesunięcie zaangażowania w bardziej dochodowe kredyty konsumpcyjne kosztem niskomarzowych kredytów hipotecznych). W badanej perspektywie czasowej brak jest 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 znacząca obniżka oprocentowania tej grupy produktów spowodowała ograniczenie zainteresowania klientów detalicznych oszczędzaniem w bankach. 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 roku 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, nie należy się jednak niepokoić rosnącym zaangażowaniem krajowych banków komercyjnych w obciążone większym ryzykiem instrumenty nie zaliczane bezpośrednio do ich bilansu.

Rysunek 4

Należności i zobowiązania banków względem przedsiębiorstw niefinansowych oraz pozycja pozabilansowa krajowych banków komercyjnych w latach 2015–2017

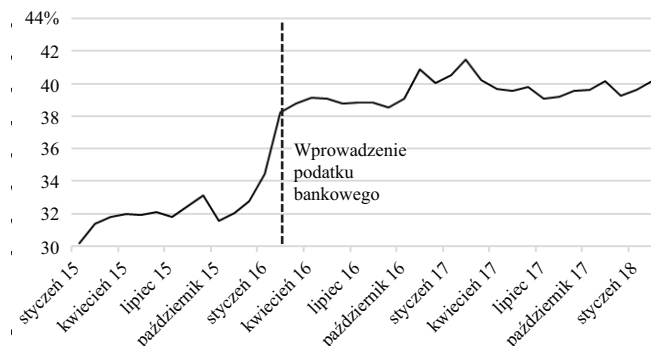


Źródło danych: NBP.

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 roku na poziomie ok 40%.

Rysunek 5

Udział krajowych banków komercyjnych w rynku krajowych obligacji skarbowych w latach 2015–2017

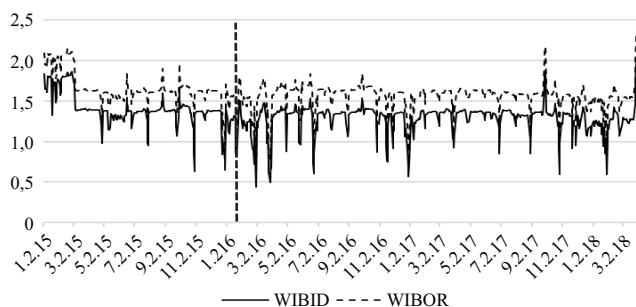


Źródło danych: NBP.

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 to banki, drastycznie 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.

Rysunek 6

Dzienne notowania stawki WIBOR i WIBID O/N
od stycznia 2015 r. do kwietnia 2018 r.



Źródło danych: stooq.pl

Z punktu widzenia możliwości internalizacji efektów zewnętrznych można więc ocenić, że większe zaangażowanie banków w krajowe papiery wartościowe pozytywnie wpłynęło na ograniczenie ekspozycji banków na ryzyko, nie ograniczając 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.

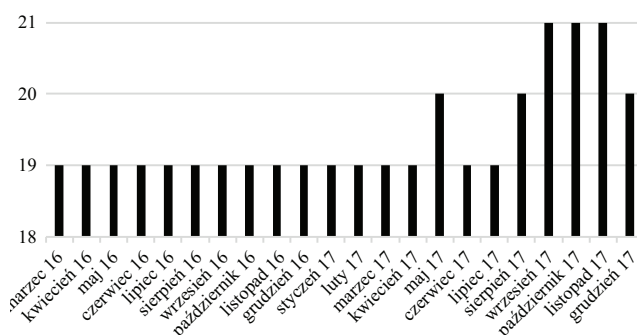
Niepokojący, szczególnie w dłuższej perspektywie, może okazać się wpływ obniżonego oprocentowania depozytów na skłonność klientów, szczególnie osoby fizyczne, do ograniczenia awersji do ryzyka i alokacji posiadanych przez nie środków w objętych znacznie luźniejszymi regulacjami i ochroną finansową podmiotach 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.

6.4. Realizacja planów naprawczych

Ostatnim problemem poddanym analizie była potencjalna skłonność banków do kreowania swojego wyniku finansowego w sposób upoważniający je do inicjacji procesu wdrożenia planu naprawczego. Zgodnie z rysunkiem 7, stworzonym na podstawie danych KNF po wprowadzeniu podatku bankowego, nie można było zaobserwować tendencji banków do podejmowania tego rodzaju działań. Wręcz przeciwnie, przez część 2017 roku podatkiem bankowym zostały objęte dwa nowe podmioty. Instrumenty optymalizacji podstawy opodatkowania podatkiem bankowym przynoszą bankom wystarczające oszczędności, z związku z czym nie uciekają się one do rozwiązań drastycznych (rozpoznanie możliwości wystąpienia lub wystąpienie straty bilansowej w danym okresie rozliczeniowym) mogących mieć istotny wpływ na postrzeganie ich jako wiarygodnych instytucji zaufania publicznego.

Rysunek 7

Liczba krajowych banków komercyjnych i oddziałów banków zagranicznych będących płatnikami podatku bankowego w latach 2016–2017



Źródło danych: KNF.

PODSUMOWANIE

Wprowadzenie w Polsce w 2016 roku podatku bankowego spowodowane było niewątpliwie przede wszystkim przesłankami fiskalnymi. Środki uzyskane z tej daniny zasilają bezpośrednio budżet państwa, przy czym 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 polityki społecznej i socjalnej.

Konstrukcja krajowego podatku bankowego zawiera również rozwiązania, które potencjalnie 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 ekspozycje 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 uwzględni się adaptacyjną odpowiedź banków, czyli podjęte przez nie działania z zakresu optymalizacji bankowej. Choć banki nie zdecydowały się na generalne unikanie płacenia daniny, chociażby poprzez księgowo kreowanie wyniku finansowego umożliwiającego wprowadzenie programów naprawczych, to jednak ich znacząca aktywność w zakresie zmiany struktury aktywów oraz pasywów ma swoje konsekwencje w możliwości 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 poprzez 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 umowach 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 decydom 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., Palomba G. , *From systemic banking crises to fiscal costs: risk factors*, IMF Working Paper, 2015, no. 166.
- Barrell R., Davis P.E. , *The evolution of the financial crisis of 2007–8*, National Institute Economic Review, 2008, 206 (5).
- Berger A.N., Kick T., Schaeck K., *Executive board composition and bank risk taking*, „Journal of Corporate Finance”, 2014, 28: 48–65.
- Borowski J., Jaworski K., Tymoczko D. , *Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 287.
- Buch C.M., Hilberg B., Tonzer L., *Taxing banks: An evaluation of the Germany bank levy*, CESifo Working Paper, 2013, nr 4704.
- Calomiris Ch.W., Mason J.R., *Fundamentals, panics, and bank distress during the depression*, American Economic Review, 2003, 93 (5).
- Chari A., *Boom-bust cycles and financial liberalization*, „Journal of Economic Literature” 45 (4).
- Coulter B., Mayer C., Vickers J., *Taxation and regulation of banks to manage systemic risk*, Taxation and Regulation of the Financial Sector, MIT Press, 2014.
- Demsetz R., Saidenberg M., Strahan P., *Agency problems and risk taking at banks*, Staff Reports: Federal Reserve Bank of New York, 1997.

- Devereux M., Johannesen N., Vella J., „Can Taxes Tame the Banks? Capital Structure Responses to the Post-Crisis Bank Levies”, materiał przedstawiony podczas konferencji CESifo w Monachium, marzec 2013.
- FOR, Dlaczego nie należy nakładać podatku na aktywa banków?, Analiza FOR nr 5/2010 (<https://for.org.pl/pl/a/1438,Analiza-52010-Dlaczego-nie-należy-nakladac-podatku-na-aktywa-bankow> [dostęp: 29.03.2018]).
- Furman Ł., *Podatek od aktywów instytucji finansowych: zagrożenia czy korzyści*, [w:] Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2017, nr 33 (1).
- Gajewski D.J., *Podatek bankowy a zjawisko unikania opodatkowania*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2016a, 6 (816).
- Gajewski D.J., *Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety*, Analizy i Studia CASP, 2016b, 1 (1).
- Gorton G., Winton A., *Financial Intermediation*, NBER Working Paper 8928, Cambridge, 2002, MA.
- Hemmelgarn T., Gaetan N., *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Taxation Papers. Bruss: Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2010.
- Juszczyk S., Snarski P., *Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 93, 2011.
- 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]).
- 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]).
- Lane P.R., *The European sovereign debt crisis*, Journal of Economic Perspectives, 2012, 26(3).
- Leland H.E., Pyle D.H., *Informational asymmetries, financial structure, and financial intermediation*, The Journal of Finance 32, 1977.
- Malinowski D.M., *Podatek bankowy – podstawowe założenia, instytucje i skutki jego wprowadzenia*, „Przegląd Podatkowy”, 2016, nr 2 (298).

- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Containing systemic risks and restoring Financial soundness*, Global Financial stability Report, kwiecień 2008.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *A Fair and substantial contribution by the financial sector*. Interim Report for the G20, kwiecień 2010.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Now is the time for fiscal policies for sustainable growth*”, Fiscal Monitor, kwiecień 2015.
- Ministerstwo Finansów (2016), *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–grudzień 2016 r.*
- Ministerstwo Finansów (2017), *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–grudzień 2016 r.*
- Narodowy Bank Polski (2010), *Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej* (https://www.nbp.pl/systemfinansowy/banki_aspekty_opodatkowania.pdf [dostęp: 29.03.2018]).
- Owsiak S., *Spółeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, Biuletyn PTE nr 2 (2012).
- Rannenbergh A., *Asymmetric information in credit markets, bank leverage cycles and macroeconomic dynamics*, Working Paper Research No. 224 April 2012, National Bank of Belgium.
- Rothschild M., Stiglitz J.E., *Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information*, Quarterly Journal of Economics 95, 1976.
- Schweikhard F.A., Wahrenburg M., *The internalization of systemic risk: An analysis of bank levy schemes*, Working Paper, 2013.
- Sejm, *Proces legislacyjny Sejmu VI kadencji* (<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> [dostęp: 4.04.2018]).
- Srivastav A., Hagendorff J., *Corporate Governance and Bank Risk-taking*, „Corporate Governance: An International Review” 2016, nr 24.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.

PODATEK BANKOWY JAKO NARZĘDZIE INTERNALIZACJI
GENEROWANYCH PRZEZ BANKI NEGATYWNYCH EFEKTÓW
ZEWNĘTRZNYCH. ANALIZA REAKCJI KRAJOWYCH BANKÓW
NA WPROWADZONĄ DANINĘ

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest przedstawienie możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki za pośrednictwem wprowadzonego w Polsce na początku 2016 roku podatku bankowego. 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 podstawie danych statystycznych z lat 2015–2017.

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

BANK LEVY AS A TOOL OF INTERNALISATION OF EXTERNALITIES
GENERATED BY BANKS: ANALYSIS OF THE DOMESTIC BANKS'
RESPONSE TO THE INTRODUCED TAX

Abstract

The main aim of this article is to present the possibility of internalisation of negative externalities generated by banks with the use of a bank levy introduced in Poland at the beginning of 2016. The conducted survey takes into account Polish banks' adaptive response to newly implemented tax (tax optimisation) and co-effects of the group response materialised in local interbank and sovereign debt markets. Empirical assessment of the bank levy introduction and evaluation of its externalities internalisation potential is based on statistical data gathered in 2015–2017.

Key words: negative externalities internalisation, bank levy, tax optimisation

БАНКОВСКИЙ НАЛОГ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНТЕРНАЛИЗАЦИИ НЕГАТИВНЫХ ВНЕШНИХ ФАКТОРОВ, СВЯЗАННЫХ С БАНКАМИ. АНАЛИЗ РЕАКЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ БАНКОВ НА ВВЕДЕННЫЙ НАЛОГ

Резюме

Главной целью настоящей статьи является презентация возможностей интернализации негативных внешних факторов, создаваемых банками, посредством введенного в Польше в начале 2016 года банковского налога. В исследовании, проведенном для целей настоящей работы, учтены адаптивная реакция банков на введенную дань (оптимизация налогообложения) и кумулятивные последствия этой реакции посредством групповой активности, в том числе на межбанковском рынке и рынке внутреннего государственного долга. Эмпирическая оценка последствий введения банковского налога и оценка его потенциала для интернализации негативных внешних эффектов были проведены на основе статистических данных от 2015–2017 годов.

Ключевые слова: интернализации внешних факторов, банковский налог, оптимизация налогообложения

Cytuj jako:

Łupińska J., *Podatek bankowy jako narzędzie internalizacji generowanych przez banki negatywnych efektów zewnętrznych. Analiza reakcji krajowych banków na wprowadzoną daninę*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 54–79. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.44/j.lupinska

Cite as:

Łupińska, J. (2018) ‘Podatek bankowy jako narzędzie internalizacji generowanych przez banki negatywnych efektów zewnętrznych. Analiza reakcji krajowych banków na wprowadzoną daninę’ [‘Bank levy as a tool of internalisation of externalities generated by banks: Analysis of the domestic banks’ response to the introduced tax’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 54–79. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.44/j.lupinska