



Jakub Borowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Gospodarki Światowej
Katedra Ekonomii II
jborow@sgh.waw.pl

Krystian Jaworski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Analiz Ekonomicznych
kj45938@doktorant.sgh.waw.pl

Dobiesław Tymoczko

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Gospodarki Światowej
Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich
dtymoc@sgh.waw.pl

WPLYW PODATKU BANKOWEGO W POLSCE NA KREDYT DLA SEKTORA NIEFINANSOWEGO

Streszczenie: Celem podatku bankowego wprowadzonego w niektórych krajach OECD po wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. było zwiększenie stabilności systemu finansowego, zgromadzenie środków na reagowanie na przyszłe kryzysy lub – tak jak w Polsce – zapewnienie dochodów budżetowych. Wprowadzony w Polsce w 2016 r. podatek bankowy oddziałuje w kierunku zmniejszenia kapitałów banków i ograniczenia dostępności kredytu dla sektora niefinansowego. Negatywny wpływ podatku bankowego na akcję kredytową będzie jednak ograniczony. W najbardziej prawdopodobnym scenariuszu potencjał kredytowy banków zmniejszy się o 11,4 mld zł (ok. 0,6% PKB). Ujemny wpływ podatku na kredyt dla sektora niefinansowego będzie w pełni skompensowany, jeśli w bankach o relatywnie wysokich kapitałach współczynniki adekwatności kapitałowej zostaną obniżone.

Słowa kluczowe: sektor bankowy, podatek bankowy, kryzys finansowy.

Wprowadzenie

W latach 2009-2012 podatek bankowy został wprowadzony w 14 krajach UE. Można powiedzieć, że proces został zapoczątkowany przez wybuch kryzysu. Propozycja wprowadzenia podatku została podniesiona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. U podstaw tej propozycji leżało ograniczanie niestabilnych źródeł finansowania [Claessens, Keen i Pazarbasioglu, 2010].

Podobna była motywacja tzw. komisji Issinga, która zaproponowała wprowadzenie opłaty za ryzyko systemowe (*systemic risk charge*), jako podatku pokrywającego wkład każdego banku w ryzyko systemowe. Opłata ta nie miała być przekazywana ani do budżetu, ani do specjalnego funduszu. Środki miałyby być zatrzymywane przez każdy z banków. Ten sposób dodatkowego obciążania banków ograniczał ryzyko wykorzystania środków na cele budżetowe, niezwiązane ze stabilnością systemu finansowego [Issing i in., 2010]. Można powiedzieć, że propozycja tej opłaty zbliżona była do bufora ryzyka systemowego (*systemic risk buffer*).

W ramach dyskusji pojawiały się także inne propozycje opodatkowania instytucji finansowych, takie jak: podatek od transakcji finansowych (zwany podatkiem Tobina) w różnych wcieleniach (propozycja lorda Turnera, Gordona Browna itp.), podatek od aktywności finansowej (*financial activity tax*, o zasadach działania zbliżonych do podatku VAT) czy jednorazowy podatek płacony przez banki (*Financial Crisis Responsibility Fee*, zaproponowany przez amerykańską administrację).

Celem wprowadzonego w 2016 r. podatku od niektórych instytucji finansowych w Polsce [ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych] (zwanego dalej podatkiem bankowym) było zwiększenie dochodów budżetowych, umożliwiające sfinansowanie rządowego programu „Rodzina 500 plus” bez znaczącego zwiększenia deficytu sektora finansów publicznych. W dotychczasowej dyskusji dotyczącej makroekonomicznych skutków podatku bankowego dominuje pogląd, że jego wprowadzenie będzie miało negatywny wpływ na akcję kredytową i tym samym będzie oddziaływać w kierunku spowolnienia wzrostu gospodarczego. Celem niniejszego opracowania jest analiza przyczyn wprowadzenia podatku bankowego w krajach UE i wybranych krajach OECD oraz odpowiedź na pytanie, jaki będzie wpływ podatku bankowego na potencjał kredytowy (możliwość zwiększenia akcji kredytowej) sektora bankowego w Polsce.

1. Cele podatku bankowego

Dodatkowe opodatkowanie banków wprowadzane jest zwykle, aby osiągnąć jeden z trzech celów (lub ich kombinację):

1. Zwiększenie stabilności systemu finansowego.
2. Zgromadzenie środków na reagowanie na przyszłe kryzysy
3. Zapewnienie dochodów budżetowych.

Jeśli celem wprowadzenia podatku bankowego jest zwiększenie stabilności systemu finansowego, to zwykle podatek ten ma zniechęcać banki do niestabilnego finansowania. Dostępne badania wskazują, że pasywa pozadepozytowe (zwane *non-core liabilities*), a głównie ich udział w finansowaniu akcji kredytowej są dobrą miarą procykliczności w sektorze bankowym [Hahm i in., 2012]. Wnioski te są spójne z obserwacjami zachowań banków poprzedzających ostatni kryzys. Dynamiczna akcja kredytowa nie mogła być, z natury rzeczy, finansowana rosnącymi depozytami, więc źródła finansowania zostały uzupełnione przez inne niż depozyty pasywa (np. pożyczki międzybankowe, transakcje repo, finansowanie zagraniczne). Były to oczywiście źródła niestabilne, których „wyschnięcie” musiało doprowadzić do kryzysu płynności. Zobowiązania pozadepozytowe są dodatkowo zależne od sytuacji na globalnych rynkach finansowych, a biorąc pod uwagę zjawisko *search for yield* ich zmienność jeszcze rośnie. Pasywa pozadepozytowe stają się w takiej sytuacji naturalnym kandydatem do opodatkowania lub przynajmniej, jak sugerują [Shin i Shin, 2011], powinny być limitowane.

Niewątpliwie elementem wzmocnienia stabilności systemu finansowego była propozycja Prezydenta Stanów Zjednoczonych, aby obciążać podatkiem podmioty, posiadające aktywa przekraczające 50 mld dolarów [Hyo-Chan, 2010]. Wprowadzenie tej propozycji w życie zniechęcałoby do tworzenia instytucji zbyt dużych, by upaść (*too big to fail*), które z natury rzeczy generują największe ryzyko systemowe.

Wprowadzenie podatku jest w tym przypadku działaniem mającym zniechęcić banki do ryzykownego finansowania. Równocześnie zwiększenie stabilności sektora bankowego, poprzez wyeliminowanie wybranych źródeł ryzyka, w sposób naturalny odciąża sektor publiczny od konieczności pomagania bankom, które wymagają dokapitalizowania. Jeśli bowiem rośnie stabilność i tym samym odporność sektora bankowego, to prawdopodobieństwo sięgania po pomoc publiczną spada.

W wielu przypadkach kraje zdecydowały się na wprowadzenie dodatkowych obciążeń banków po to, aby zbudować fundusze, które ułatwiałyby rozwiązywanie przyszłych problemów w sektorze bankowym (de facto jest to podatek, chociaż nie zawsze jest tak nazywany). Można wręcz stwierdzić, że właśnie temu celowi służy najczęściej dodatkowe opodatkowanie banków [Hyo-Chan, 2010]. Temu mają bowiem służyć budowane mozolnie tzw. *resolution funds*. Ponieważ mają one pomagać bankom w sytuacjach kryzysowych, naturalnym było obciążenie banków kosztami ich stworzenia. W UE wręcz wymagane jest obciążanie banków kosztami budowania funduszy odpowiedzialnych za resolution.

W związku z tym, że w wielu krajach banki wymagały pomocy publicznej, która niejednokrotnie znacząco zwiększała wydatki budżetowe (vide: Irlandia), to w dyskusji pojawiły się propozycje, aby nakłady poniesione przez rządy zostały im zrekompensowane. Aby „odzyskać” środki budżetowe, dzięki którym dokapitalizowano banki, najprostszym rozwiązaniem było wprowadzenie dodatkowego podatku, który zwiększałby dochody budżetowe. Można powiedzieć, że często taka była pierwotna motywacja wprowadzenia podatku [Hyo-Chan, 2010].

Intencją wprowadzenia podatku bankowego na Węgrzech (obowiązującego od września 2010 r.) była głównie potrzeba wygenerowania dodatkowych wpływów do budżetu państwa w celu sprostania wymogom związanym z wielkością deficytu budżetowego, które obowiązują w Unii Europejskiej [www 3].

2. Podstawa opodatkowania

Warto zauważyć, że w UE zwykle podstawą naliczania podatku są wybrane pasywa (podatek od aktywów naliczany jest na Słowacji, na Węgrzech i w Polsce). Co ciekawe, Węgrzy wyłączyli z podstawy opodatkowania depozyty międzybankowe, czyli pozycję, która zwykle jest obciążana podatkiem jako niestabilne źródło finansowania. Być może Węgrzy, opodatkowując aktywa, nie chcieli zniechęcać do zawierania transakcji na rynku międzybankowym, równocześnie nie obawiając się, że depozyty międzybankowe staną się źródłem finansowania akcji kredytowej.

Zwykle z podstawy opodatkowania wyłączone są kapitały i rzadziej, ubezpieczone depozyty (na Cyprze i w Portugalii włączone do podstawy opodatkowania), zdarza się też inne traktowanie zobowiązań krótko- i długoterminowych. W takiej sytuacji podstawą opodatkowania są niestabilne źródła finansowania, czyli pasywa pozadepozytowe. Argumentacja za taką podstawą opodatkowania jest następująca: skoro w przypadku kłopotów banki zwykle generują koszty społeczne, a nawet wymagają pomocy publicznej, to należy opodatkować te zachowania banków, które generują ryzyko [Devereux, Johannesen i Vella, 2015]. A ryzyko, przede wszystkim ryzyko boomu kredytowego, mogą generować głównie niestabilne pasywa.

Podstawą opodatkowania nie stały się natomiast zyski banków. Wydaje się, że stało się tak z dwóch powodów:

1. Zyski są już podstawą opodatkowania, tak jak w przypadku wszystkich innych podmiotów gospodarczych. Zwiększanie stopnia obciążenia zysków banków w porównaniu do innych podmiotów gospodarczych stwarzałoby precedens do różnicowania stawek podatku CIT w zależności od prowadzonej działalności.

2. Dodatkowe opodatkowywanie zysków banków w sposób naturalny skłaniałoby banki do zwiększania kosztów. W przypadku instytucji finansowych najprostszym sposobem wygenerowania kosztów byłoby finansowanie się długiem zamiast kapitałem. Tak skonstruowany podatek nie stanowiłby zatem bodźca do zwiększania buforów kapitałowych, a tym samym nie zwiększałby odporności sektora bankowego.

Zwykle występuje jedna stawka podatku (podatek liniowy), choć zdarzają się kraje z progresywnym podatkiem (Austria, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania).

Na Węgrzech podstawa i stawka opodatkowania były zróżnicowane i uzależnione od specyfiki usług świadczonych przez instytucje objęte podatkiem. Dla instytucji kredytowych stawka podatku wynosiła 0,15% wartości aktywów netto dla kwoty stanowiącej bazę podatkową do 50 mld HUF i 0,53% dla pozostałej części bazy podatkowej, tj. powyżej 50 mld HUF. Wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku wyniosły ok. 200 mld HUF rocznie (0,6% PKB). [Osvát i Osvát, 2010]. Biorąc pod uwagę poprawiającą się sytuację finansów publicznych Węgier oraz negatywny wpływ podatku na akcję kredytową sektora bankowego, rząd węgierski podjął decyzję o zmniejszeniu górnej stawki podatku do 0,24% w 2016 r. [www 2]. W latach 2017-2019 planowana jest dalsza redukcja stawki podatkowej [Ministry for National Economy, 2015].

Wybór formy opodatkowania zależał oczywiście od tego, w jakim stanie jest sektor bankowy czy szerzej sektor finansowy. Jeśli banki wymagały pomocy publicznej, to naturalne jest, że państwo dążyło do odzyskania zainwestowanych środków i wówczas cel był ewidentnie fiskalny. Jeśli w danym kraju sektor nie został dokapitalizowany przez państwo, to motywem wprowadzenia podatku mogło być zwiększenie jego stabilności i/lub zgromadzenie środków na rozwiązywanie potencjalnych problemów w przyszłości.

3. Reakcje banków

Wprowadzenie podatku bankowego nigdy nie pozostaje bez wpływu na zachowania sektora bankowego. Jedną z naturalnych reakcji sektora, który niejako przyzwyczaił się do wysokich stóp zwrotu, jest próba utrzymania tego stanu rzeczy. Jeśli rosną obciążenia w wyniku wprowadzania podatku, to naturalnym staje się poszukiwanie wyższych przychodów. Wyższe przychody mogą oznaczać podejmowanie większego ryzyka. Jeśli opodatkowane są pasywa, jak to się zwykle dzieje, to zamiast ryzyka niestabilnego finansowania, które na skutek wprowadzenia podatku staje się droższe, dodatkowe ryzyko może obciążać ak-

tywa. Z drugiej strony, dostosowania następują również po stronie pasywnej. W wyniku bodźca, jakim jest podatek, banki zwiększają udział nieopodatkowanego kapitału w pasywach, a ograniczają opodatkowane finansowanie się długim. W ten sposób ograniczane jest ryzyko, gdyż kapitał jest bezpieczniejszym i stabilniejszym źródłem finansowania niż dług. Zatem obserwowany w sektorach bankowych wybranych krajów wzrost relacji kapitału do aktywów nie musiał być tylko wynikiem delewarowania, ale również efektem podniesienia kapitału. Z tego punktu widzenia wprowadzenie podatku nie musi ograniczać akcji kredytowej [Devereux, Johannesen i Vella, 2015].

Z badań wynika, że połowa pozytywnego efektu ograniczania ryzyka finansowania była jednak zredukowana wyższym ryzykiem portfela aktywów. Po wprowadzeniu podatku ryzyko spada głównie w bankach, które mają niski apetyt na ryzyko. W tych, które podejmują duże ryzyko efekt podatku w postaci ograniczenia ryzyka jest nikły [Devereux, Johannesen i Vella, 2015]. Większą skłonność do przesuwania ryzyka z pasywów do aktywów mają banki słabo skapitalizowane, czyli te, które stwarzają zagrożenie dla stabilności. Zatem cel wprowadzenia podatku nie jest w pełni osiągnięty. Summa summarum ryzyko było jednak ograniczane.

Z badań wynika także, że banki, w przypadku których prawdopodobieństwo uzyskania pomocy publicznej jest wyższe, mają z reguły mniej kapitału niż banki, w przypadku których prawdopodobieństwo to jest niższe [Devereux, Johannesen i Vella, 2015]. W połączeniu z wnioskami z innych badań, wskazujących na to, że banki, które mogą uzyskać pomoc publiczną (czyli zwykle *too big to fail*), korzystają z tańszego finansowania na rynkach finansowych [Ueda i di Mauro, 2012; Benink i Hunzinger, 2013] widać wyraźnie, że duże banki mają niezwykle uprzywilejowaną pozycję. Ponieważ prawdopodobieństwo użycia środków publicznych jest w tych bankach relatywnie wyższe niż w bankach nie uznawanych za systemowo ważne, rozsądne wydaje się zróżnicowanie podatku bankowego i większe obciążanie nim banków systemowo ważnych (na wzór buforów kapitałowych). Inaczej mówiąc, podatek bankowy mógłby być uzależniony od ryzyka portfela danego banku.

Ponieważ w znakomitej większości przypadków podstawą opodatkowania banków są pasywa, to trudno powiedzieć, na ile wnioski z badań przeprowadzanych z natury rzeczy na tej grupie krajów mogą mieć zastosowanie dla krajów opodatkujących aktywa. Wydaje się jednak, że mimo niezbędnej ostrożności mechanizm reakcji banków może być podobny. Skoro banki mają ponosić dodatkowe obciążenia, to naturalna jest presja akcjonariuszy na zwiększenie przychodów, które przynajmniej w pewnym stopniu ograniczą spadek stopy zwrotu.

4. Zasady naliczania i przyczyny wprowadzenia podatku bankowego w Polsce

Zgodnie z ustawą o podatku od niektórych instytucji finansowych [2016], opodatkowaniem w Polsce zostaną objęte banki (krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych), zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz firmy pożyczkowe. Zwolniony z podatku bankowego zostanie Bank Gospodarstwa Krajowego oraz ewentualnie inne banki państwowe, które mogą powstać w przyszłości. W przypadku banków podstawą opodatkowania objęte będą aktywa powyżej 4 mld zł. Z podstawy opodatkowania zostaną wyłączone obligacje skarbu państwa oraz fundusze własne. Stawka opodatkowania została ustalona na poziomie 0,0366% miesięcznie (0,44% w ujęciu rocznym). Podatek obowiązuje od 1 lutego 2016 r.

W Polsce relatywnie największe jest obciążenie podatkiem zakładów ubezpieczeń. W przeciwieństwie do banków z podstawy opodatkowania nie zostały w tym przypadku wyłączone papiery skarbowe. Z punktu widzenia budżetu państwa jest to zrozumiałe (papiery skarbowe stanowią gros aktywów ubezpieczycieli) [NBP, 2015], ale biorąc pod uwagę zasadę zachowania równych warunków konkurencji (*level playing field*) trzeba uznać, że ubezpieczyciele zostali obciążeni w największym stopniu. Z tego punktu widzenia zupełnie niezrozumiałe jest, dlaczego podatek nie płacą najbardziej rentowne instytucje finansowe, czyli towarzystwa funduszy inwestycyjnych [NBP, 2015].

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych jego celem było „pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych” oraz „zwiększenie udziału sektora finansowego w finansowaniu wydatków budżetowych”. Można zatem przyjąć, że podatek bankowy w Polsce pełni wyłącznie funkcję fiskalną. Jego wprowadzenie miało ułatwić sfinansowanie programu pomocy państwa w wychowywaniu dzieci „Rodzina 500 plus”. W uzasadnieniu do projektu ustawy oceniono możliwość przerzucenia podatku na klientów banków i towarzystw ubezpieczeniowych oraz zmniejszenie konkurencyjności polskiego rynku dla instytucji zagranicznych. Pominęto jednocześnie ważne z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego zagadnienia, takie jak podejmowanie przez banki większego ryzyka oraz jego wpływ na dostępność kredytu dla sektora niefinansowego. Drugi z wymienionych problemów jest przedmiotem dalszej analizy.

5. Szacunek wysokości podatku bankowego w Polsce

Poniższa analiza skupia się na ocenie wpływu wprowadzenia podatku tylko od banków, został pominięty efekt nałożenia podatku na inne instytucje finansowe. Na podstawie najnowszych, dostępnych publicznie danych nt. bilansów banków działających w Polsce oszacowano wielkość podatku bankowego przypadającego na każdy z nich. W przypadku większości banków (reprezentujących ok. 95% aktywów całego sektora) są to dane za cały 2015 r., dla pozostałych – dane na koniec 2014 r. Na podstawie algorytmu przedstawionego w pkt. 4 oszacowano, że roczne, sumaryczne wpływy podatkowe od całego sektora bankowego wynoszą 4,0 mld zł. Biorąc pod uwagę, że w 2016 r. podatek będzie obowiązywał przez 11 miesięcy (od lutego), jego całkowita wielkość w br. będzie niższa i wyniesie 3,6 mld zł. Z płacenia podatku bankowego są jednak zwolnione banki realizujące programy naprawcze. Zgodnie z informacjami KNF [www 1] banki, które odnotowały stratę w IV kw. 2015 r. zostaną objęte programem postępowania naprawczego. Zgodnie z zebranymi danymi, stratę w IV kw. odnotowały Getin Noble Bank, BPH i Bank Ochrony Środowiska. W efekcie suma podatku płaconego przez cały sektor bankowy w 2016 r. obniży się do 3,3 mld zł.

Zgodnie z regulacjami KNF [www 4] od 1 stycznia 2016 r. rekomendowany bankom współczynnik adekwatności (relacja aktywów ważonych ryzykiem do kapitałów własnych, inaczej współczynnik wypłacalności) wynosi 13,25%. KNF nałożył również indywidualne bufory kapitałowe na banki, które posiadają znaczące ekspozycje na kredyty walutowe we frankach szwajcarskich (mBank, PKO BP, BZ WBK, Millennium i Getin Noble Bank). Pomimo znaczących obciążeń sektora bankowego w 2015 r. w postaci wpłaty do BFG ze względu na bankructwo SK Banku (2 mld zł) oraz opłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (łącznie 600 mln) w przypadku większości banków w 2015 r. został osiągnięty dodatni wynik netto. W analizie przyjęto założenie, że banki, które po wypłacie dywidendy (zgodnie z zaleceniami [KNF, 2015]) nie będą spełniać regulacji dotyczących minimalnego poziomu współczynnika wypłacalności zostaną odpowiednio dokapitalizowane. Przyjęte założenie o sposobie osiągnięcia zalecanego współczynnika wypłacalności (dokapitalizowanie lub ograniczenie sumy bilansowej) nie jest krytyczne dla wyników dalszych obliczeń, gdyż zbyt niskie współczynniki adekwatności występują w przypadku kilku mniejszych banków. Dodatkowo w części powyższych przypadków ocena o niewystarczającym dokapitalizowaniu może być błędna, co wynika z braku dostępu do aktualnych danych bilansowych tych banków.

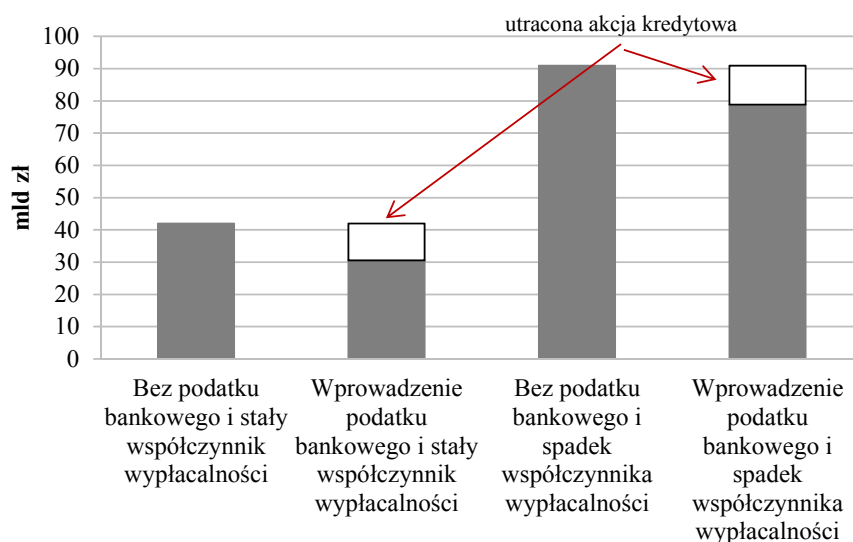
6. Wpływ podatku bankowego na akcję kredytową w Polsce

Nałożenie podatku na banki oddziałuje, przy pozostałych warunkach niezmiennych, w kierunku zmniejszenia akcji kredytowej. Środki poniesione na opłacenie podatku mogłyby być bowiem przeznaczone na podniesienie kapitału własnego banków i zwiększenie sumy aktywów zgodnie z założonym współczynnikiem wypłacalności. Przyjęto założenie, że całość środków przeznaczonych za zapłacenie podatku mogłaby zwiększyć kapitały własne. Na potrzeby obliczeń założono także, że część kosztów związanych z podatkiem bankowym zostanie najprawdopodobniej przerzucona przez banki na klientów, poprzez m.in. podwyższenie marż kredytowych, opłat i prowizji. W analizie przyjęto, że z szacowanego na poziomie 3,3 mld zł podatku należnego do zapłacenia, 30% (1,0 mld zł) zostanie przeniesione na klientów, a 70% (2,3 mld zł) obciążą wyniki banków. Przy utrzymaniu współczynników wypłacalności na poziomach z końca 2015 r. (lub zgodnych z regulacjami KNF, jeśli były one niższe od tych zaleconych na 2016 r.) rzeczywiste obciążenie sektora bankowego podatkiem bankowym poprzez potencjalne obniżenie funduszy własnych oddziaływałoby w kierunku spadku aktywów (utrata akcji kredytowej) sektora bankowego o 11,4 mld zł (ok. 0,6% PKB) w porównaniu do sytuacji gdyby podatek nie został wprowadzony. W tym przypadku potencjał kredytowy pozwoli na zwiększenie wartości kredytów udzielonych przez sektor bankowy o 3,4% w 2016 r. wobec jego dynamiki równej przeciętnie 7,0% r/r w 2015 r.

Pomimo negatywnego wpływu podatku bankowego na przyrost kapitałów własnych, niektóre banki mogą skompensować ten efekt zwiększając akcję kredytową i akceptując jednoczesny spadek współczynników wypłacalności. W scenariuszu bazowym, jeśli banki obniżą współczynniki adekwatności kapitałowej o 1 pkt. proc. (ale nie więcej niż do minimalnego poziomu wymaganego przez KNF), mogą one łącznie zwiększyć akcję kredytową o 48,3 mld zł. Efekt netto wprowadzenia podatku i jednoczesnego obniżenia współczynników adekwatności kapitałowej pozwala na zwiększenie akcji kredytowej o 36,9 mld zł w porównaniu do sytuacji gdyby podatek nie został wprowadzony, a współczynniki wypłacalności pozostałyby na niezmiennym poziomie (rys. 1).

Banki mogą również zareagować na wprowadzenie podatku bankowego sprzedając portfel posiadanych kredytów za granicę (np. bankowi-matce) i jednocześnie udzielając na nie gwarancji. Operacja ta przy jednoczesnym uwolnieniu depozytów korporacyjnych, których oprocentowanie jest zwykle wyższe niż zwolnionych od podatku krótkoterminowych obligacji skarbowych, pozwala na zmniejszenie sumy aktywów i obniżenie kwoty płaconego podatku. Mimo spad-

ku aktywów bank będzie jednak uzyskiwał dodatkowe przychody z tytułu gwarancji, co skompensuje mu mniejsze przychody z marży odsetkowej. Skala takiego działania banków jest jednak trudna do oszacowania.



Rys. 1. Potencjał kredytowy banków w 2016 r.

Źródło: Obliczenia własne.

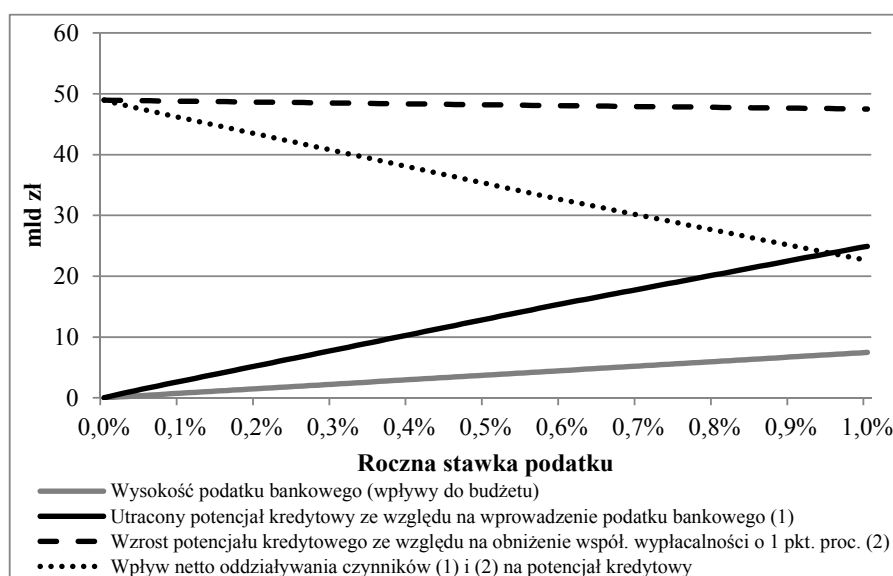
Szacowany przy powyższych założeniach (wprowadzenie podatku bankowego i jednocześnie obniżenie współczynników wypłacalności) potencjał kredytowy pozwoli na zwiększenie wartości kredytów udzielonych przez sektor bankowy o 8,7% w 2016 r. Ponadto, dodatkowe zwiększenie sumy bilansowej przez banki, przy akceptacji jeszcze niższych od założonych przez nas wartości współczynników wypłacalności ograniczałoby skalę spowolnienia wzrostu akcji kredytowej.

7. Analiza wrażliwości

Przyjęte w scenariuszu bazowym założenia są tylko jednym z możliwych do realizacji wariantów. Poniżej przedstawiono wyniki alternatywnych obliczeń w zależności od zmiany głównych parametrów analizy – stawki podatku bankowego, stopnia przerzucenia kosztów podatku na klientów banku oraz obniżenia współczynników wypłacalności.

7.1. Wzrost rocznej stawki podatku

Obecnie nie należy oczekiwać zmiany rocznej stawki podatku bankowego w Polsce z aktualnie obowiązującego poziomu (0,44%). Jednak w przypadku realizacji takiego scenariusza, zwiększenie stawki oddziaływałoby w sposób liniowy w kierunku wzrostu wpływów do budżetu z tytułu podatku oraz przyczyniałoby się do wzrostu utraty akcji kredytowej poprzez silniejsze obniżenie funduszy własnych banków. Wraz ze wzrostem stawki podatku efekt zwiększenia akcji kredytowej ze względu na obniżenie współczynników adekwatności kapitałowej o 1 pkt. proc. jest lekko malejący. Z uwagi na ich minimalny poziom wymagany przez KNF, niektóre banki nie są w stanie obniżyć współczynników wypłacalności o pełen 1 pkt. proc. przy rosnących obciążeniach generowanych przez podatek bankowy. Tym samym wpływ netto tych dwóch czynników na wzrost akcji kredytowej maleje wraz ze wzrostem stawki podatku (por. rys. 2).



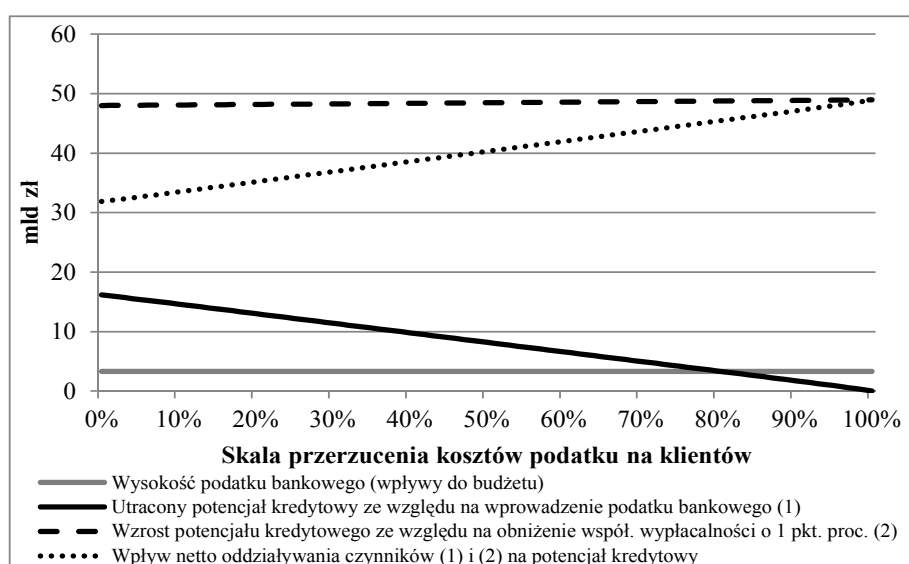
Rys. 2. Analiza wrażliwości ze względu na zmianę rocznej stawki podatku bankowego

Źródło: Obliczenia własne.

7.2. Przerzucenie kosztów na klienta

W scenariuszu bazowym przyjęto, że 30% kosztów podatku zostanie przeniesione na klientów, a 70% obciąży wyniki banków. Wariantami skrajnymi ponoszenia kosztów podatku jest ich pełne przejęcie przez banki (0% na osi po-

ziomej wykresu) albo klientów (100%). Sposób pokrycia kosztów podatku jest neutralny dla wpływów do budżetu z jego tytułu. Im większa część podatku jest przerzucona na klienta tym mniejsza jest utracona akcja kredytowa z jego tytułu. W skrajnym wariantcie, w którym podatek w 100% przerzucony jest na klientów, jego wprowadzenie jest neutralne dla potencjału kredytowego. Wraz z przerzuceniem kosztów podatku na klientów, w coraz większym stopniu efekt zwiększenia akcji kredytowej ze względu na obniżenie współczynników adekwatności kapitałowej o 1 pkt. proc. jest lekko rosnący. Z uwagi na malejące obciążenia dla banków generowane przez podatek większa część banków jest w stanie obniżyć współczynniki wypłacalności o pełen 1 pkt. proc. (do minimalnego poziomu wymaganego przez KNF). Tym samym pozytywny wpływ netto tych dwóch czynników na akcję kredytową rośnie wraz ze stopniem przerzucenia kosztów podatku na klientów (por. rys. 3).



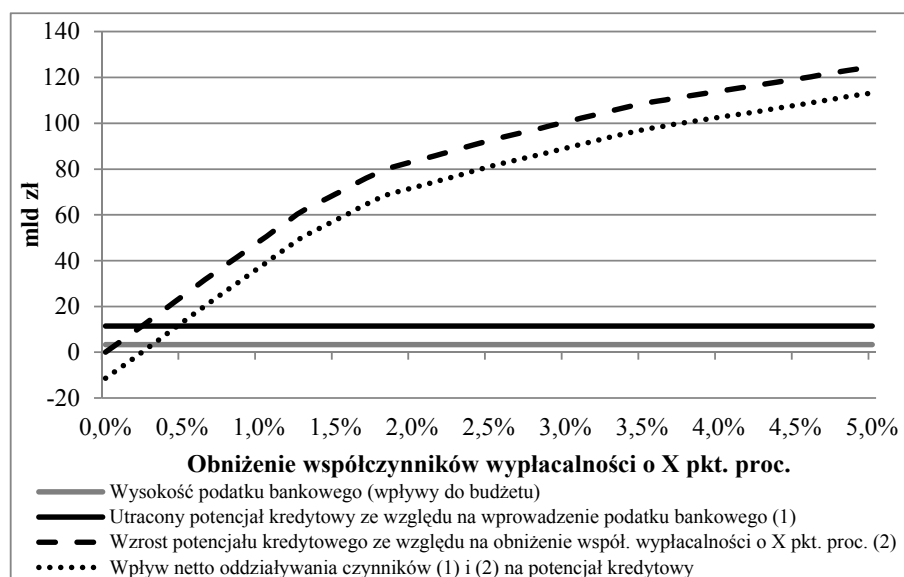
Rys. 3. Analiza wrażliwości ze względu na skalę przerzucenia kosztów podatku na klientów

Źródło: Obliczenia własne.

7.3. Silniejsze obniżenie współczynników wypłacalności

W scenariuszu bazowym założono, że banki obniżą współczynniki adekwatności kapitałowej o 1 pkt. proc. (ale nie więcej niż do minimalnego poziomu wymaganego przez KNF) w celu ograniczenia negatywnego wpływu wprowadzenia podatku bankowego na akcję kredytową. W praktyce banki mogą nie zdecydować się na taki krok (utrzymanie bieżącego współczynnika wypłacalno-

ści) lub obniżyć go znacznie silniej (nawet o 5 pkt. proc. w przypadku najlepiej dokapitalizowanych banków). Decyzje te są neutralna dla wysokości wpływów do budżetu z podatku oraz sumy utraconej akcji kredytowej tylko ze względu na wprowadzenie podatku (obniżenie kapitału własnego). Z kolei potencjał kredytowy rośnie coraz wolniej wraz z coraz silniejszym obniżaniem współczynnika wypłacalności (coraz więcej banków osiąga bowiem minimalny poziom współczynnika adekwatności kapitałowej wymagany przez KNF i nie może go dalej zredukować). Wpływ netto dwóch powyższych czynników na akcję kredytową również rośnie coraz wolniej wraz z coraz silniejszym obniżaniem współczynnika wypłacalności (rys. 4).



Rys. 4. Analiza wrażliwości ze względu na obniżenie współczynników wypłacalności przez banki

Źródło: Obliczenia własne.

Podsumowanie

Po wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. w niektórych krajach OECD wprowadzono podatek bankowy. Jego celem było zwiększenie stabilności systemu finansowego, zgromadzenie środków na reagowanie na przyszłe kryzysy lub zapewnienie dochodów budżetowych. Ostatni z wymienionych celów przyświecał wprowadzeniu podatku bankowego w Polsce w 2016 r., a w dyskusji na temat jego makroekonomicznych efektów dominują głosy akcentujące negatywny wpływ podatku na akcję kredytową.

Podatek bankowy oddziałuje w kierunku zmniejszenia kapitałów banków i tym samym ograniczenia dostępności kredytu dla sektora niefinansowego. Przy założeniu, że 30% kosztów podatku zostanie przez banki przerzucone na klientów, a współczynniki wypłacalności w bankach objętych analizą pozostaną na poziomach z 2016 r. lub zostaną podniesione do poziomów zalecanych przez KNF, potencjał kredytowy banków zmniejszy się o 11,4 mld zł (ok. 0,6% PKB) w porównaniu ze scenariuszem, w którym podatek nie zostałby wprowadzony. W tym wariantie roczna dynamika kredytu dla sektora niefinansowego ulegnie zmniejszeniu z 7,0% w 2015 r. do 3,4%. W wariantcie skrajnym, zakładającym nieprzerzucanie kosztów podatków na klientów, potencjał kredytowy sektora bankowego w Polsce ulegnie zmniejszeniu o 16,1 mld zł (0,9% PKB). Oznacza to, że negatywny wpływ podatku bankowego na kredyt dla sektora niefinansowego i – pośrednio – wzrost gospodarczy będą ograniczone. Wpływ ten może być w pełni skompensowany, jeśli w bankach o relatywnie wysokich kapitałach współczynniki wypłacalności zostaną obniżone do poziomu nie niższego niż wymagany przez KNF. W scenariuszu obniżki tych współczynników o maksymalnie 1 pkt proc. wpływ netto wprowadzenia podatku bankowego i obniżenia współczynników adekwatności kapitałowej oznaczałby wzrost kredytów o 36,9 mld zł (2,0% PKB).

Literatura

- Benink H., Hunzinger H. (2013), *Banish the Threat from Zombie Banks in Europe*, "Financial Times", 7 May 2013, <https://www.ft.com/content/ee0f706c-b0e0-11e2-9f24-00144feabdc0> (dostęp: 31.03.2016).
- Claessens S., Keen M., Pazarbasioglu C. (2010), *Financial Sector Taxation*, The IMF's Report to the G-20 and Background Material, <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf> (dostęp: 31.03.2016).
- Devereux M.P., Johannesen N., Vella J. (2015), *Can Taxes Tame the Banks? Evidence from European Bank Levies*, Saïd Business School Research Paper, No. 5, Oxford University Centre for Business Taxation, http://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_13/WP1325.pdf (dostęp: 31.03.2016).
- Hahn J., Mishkin F.C., Shin H.S., Kwanho Shin K. (2012), *Macroprudential Policies in Open Emerging Economies*, NBER Working Paper 17780, Cambridge, MA.
- Hyo-Chan J. (2010), *Global Financial Regulation and Korea's Financial Industry: The Introduction of Bank Levies*, SERI Quarterly, http://www.seriworld.org/16/qt_Section_list.html?mncd=0302&dep=2&pub=&pubseq=&year=2010 (dostęp: 31.03.2016).
- Issing O., Krahen J.P., Regling K., White W. (2010), *Criteria for a Workable Approach towards Bank Levies and Bank Restructuring*, Memo for the June 2010 Meeting of the G-20 in Toronto.

- KNF (2015), *Stanowisko KNF w sprawie polityki dywidendowej banków*, Warszawa.
- Ministry for National Economy (2015), *Government to Ease Burden of Hungarian Banking Sector*, Hungary.
- NBP (2015), *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2014 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Osvát K., Osvát S. (2010), *Bank Tax in Hungary. Quick Analysis on a Debated Pioneering Step. The Idea Is Not Popular Down Under*, ANU Centre for European Studies, Working Paper Series, Vol. 1, No. 2, http://politicsir.cass.anu.edu.au/sites/politicsir.anu.edu.au/files/documents/2010-2_Bank-Tax-Hungary.pdf (dostęp: 31.03.2016).
- Shin H.S., Shin K. (2011), *Procyclicality and Monetary Aggregates*, NBER Working Paper 16836, Cambridge, MA.
- Ueda K., di Mauro B.W. (2012), *Quantifying Structural Subsidy Values for Systematically Important Financial Institutions*, IMF Working Paper, WP/12/128, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12128.pdf> (dostęp: 31.03.2016).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016. poz. 68.
- [www 1] <http://biznes.pap.pl/pl/news/pap/info/1490735,banki--ktore-beda-mialy-w-iv-kw--strate--beda-objete-programem-postepowania-naprawczego---knf> (dostęp: 30.03.2016).
- [www 2] <http://dailynewshungary.com/official-reduced-banking-tax-to-encourage-lending/> (dostęp: 30.03.2016).
- [www 3] <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c6c86b1e-dac1-11df-81b0-00144feabdc0.html#axzz44QgWEmFU> (dostęp: 30.03.2016).
- [www 4] <http://www.rp.pl/Banki/310239852-KNF-Sa-juz-decyzje-w-sprawie-buforow--kapitalowych.html> (dostęp: 30.03.2016).

THE IMPACT OF BANK LEVY IN POLAND ON CREDIT TO NON-FINANCIAL SECTOR

Summary: In the aftermath of financial crisis outbreak in 2008 several OECD countries have introduced bank levies. New taxes were motivated by the need to increase financial system stability, building financial buffer for mitigating the future crisis or – as it was the case in Poland – increasing budgetary revenues. Bank levy introduced in Poland in 2016 has contributed to lower banks' capital and reduced availability of credit to non-financial sector. However, negative impact of the bank levy on credit is likely to be contained. In the most likely scenario credit potential of the Polish banking sector will be reduced by PLN 11.4 bn (ca. 0.6% of GDP). Negative impact of the bank levy on credit to non-financial sector may be fully compensated if capital adequacy ratios in relatively well-capitalized banks are reduced.

Keywords: banking sector, bank levy, financial crisis.