

Anna Kozłowska

Podatek bankowy w krajach UE – wybrane aspekty

Kryzys finansowy zapoczątkowany w 2007 roku wiązał się z koniecznością dokapitalizowania systemów bankowych w wielu krajach Unii Europejskiej. W latach 2008-2014 kwota dokapitalizowania instytucji finansowych wyniosła około 0,5 bln euro, przy czym istnieją dość znaczne rozbieżności szacunku tej kwoty.

Według raportu Komisji Europejskiej [EC, 2016], kwota dokapitalizowania wynosiła 453 284 mln euro, według innych opracowań nawet 536 408 mln [Iwanicz-Drozdowska, 2015]. Dodatkowo została udzielona pomoc związana z aktywami o obniżonej wartości, jak również w postaci gwarancji oraz wsparcia płynnościowego. Pomoc finansowa wyniosła łącznie 12,9 proc. PKB Unii Europejskiej z 2014 roku [EC, 2016]. Tak duża skala dofinansowania instytucji finansowych oraz obciążenie sektora bankowego odpowiedzialnością za kryzys wpłynęły na wzrost zainteresowania wielu państw nałożeniem na ten sektor dodatkowych obciążeń finansowych.

W odpowiedzi na prośbę przywódców państw grupy G-20, Międzynarodowy Fundusz Walutowy przygotował raport dotyczący sposobów obciążenia sektora finansowego kosztami rządowych interwencji związanych z naprawą sektora bankowego [IMF, 2010]. Raport wskazuje na dwie formy kontrybucji sektora finansowego: kontrybucję w celu wspierania stabilności finansowej (Financial Stability

Contribution – FSC) oraz podatek od aktywności finansowej (Financial Activities Tax – FAT). Głównym zadaniem tej pierwszej formy jest zebranie funduszy na ewentualną przyszłą interwencję rządową, mającą na celu ratowanie sektora bankowego. Pieniądze mogą zasilać bezpośrednio budżet państwa lub specjalny fundusz. Przykładem takiego przedsięwzięcia jest szwedzki fundusz stabilizacyjny i powstająca w tym kraju rezerwa na uporządkowaną likwidację banków [Riksgalden, 2016] oraz niemiecki fundusz restrukturyzacyjny. Podatek od aktywności finansowej zasila natomiast bezpośrednio budżet państwa, a jego wprowadzenie wyjaśniane jest tym, że usługi finansowe nie podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT. Dodatkowym czynnikiem uzasadniającym ingerencję państwa w tę sferę jest istniejąca w wielu systemach podatkowych nierówność, faworyzująca finansowanie długiem, ze względu na możliwość odliczenia odsetek. Nie ma możliwości odliczenia od podatku kosztów finansowania kapitałem.

Niniejszy artykuł przedstawia tematykę związaną z pierwszą wymienioną formą kontrybucji sektora finansowego, czyli z podatkiem od wielkości bilansowych, wprowadzonym w wybranych krajach Unii Europejskiej, przy czym uwaga została skupiona na sektorze bankowym. Celem jest przedstawienie sposobów implementacji podatku bankowego w krajach UE oraz analiza zmian dotyczących

odporności finansowej banków i poziomu ryzyka przez nie ponoszonego.

Ekonomiczne uzasadnienie podatku bankowego

Kraje Unii Europejskiej dotknięte kryzysem systemowym to: Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Łotwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania oraz Włochy [Laeven, Valencia, 2012]. Większość z nich wprowadziła podatek bankowy zgodnie z wytycznymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego [IMF, 2010]. Głównym celem opodatkowania jest cel fiskalny, a zatem w tym przypadku jest to rekompensata wydatków państwa na ratowanie instytucji finansowych podczas ostatniego kryzysu oraz zebranie funduszy na przeprowadzenie podobnych działań w przyszłości. Dodatkowo, poprzez stworzenie zachęty do utrzymywania przez banki mniej ryzykownych struktur finansowania i inwestowania w mniej ryzykowne aktywa, podatek jest wprowadzany w celu zwiększenia stabilności finansowej.

Teoretycznym uzasadnieniem wprowadzenia podatku bankowego jest próba ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych związanych z ryzykiem upadku, bądź upadkiem instytucji finansowych ważnych systemowo. Opodatkowanie instytucji finansowych może mieć w tym zakresie rolę uzupełniającą w stosunku do istniejących regulacji sektora finansowego. Istotne jest przy tym, aby podczas określania zasad opodatkowania wzięto pod uwagę wpływ wprowadzenia podatku na zachowanie opodatkowanych jednostek. Podatek powinien być skonstruowany tak, by stanowił zachętę dla sektora prywatnego do redukcji niewłaściwych zachowań, mogących prowadzić do wystąpienia fiskalnych kosztów w przyszłości [IMF, 2010].

Ostatni kryzys finansowy ujawnił, że znaczny wpływ na osłabienie stabilności finansowej miał zbyt duży udział finansowania krótkoterminowego. W latach 2000-2007 udział finansowania jednodniowymi transakcjami *repo* podwoił się [Brunnermeier, 2009]. Finansowanie krótkoterminowe, przy normalnym kształcie krzywej dochodowości, jest tańsze niż finansowanie długoterminowe. Ponadto, umożliwia ono szybszy rozwój akcji kredytowej niż w przypadku czasochłonnego budowania bazy depozytowej. Finansowanie krótkoterminowe cechuje się jednak dużym ryzykiem refinansowania, co jest czynnikiem osłabiającym stabilność finansową poprzez możliwość szybkiego wycofania funduszy z rynku pieniężnego i wystąpienia kryzysu płynności. Korzystne jest wprowadzenie podatku obciążającego dług krótkoterminowy, który wspierałby rozwiązania regulacyjne wprowadzone przez Umowę Bazylejską III, w postaci wskaźników dotyczących płynności i finansowania funduszami stabilnymi [Perotti, Suarez, 2011].

Instytucje finansowe generują negatywne efekty zewnętrzne w postaci ryzyka systemowego. W teorii efekty te mogą być zniwelowane poprzez wprowadzenie podatku Pigou, którego zadaniem jest ich internalizacja. W praktyce jest to jednak niemożliwe do przeprowadzenia ze względu na brak możliwości jednoznacznego skwantyfikowania powstałego kosztu zewnętrznego w postaci zwiększenia ryzyka systemowego.

Sposoby implementacji podatku w krajach Unii Europejskiej

Sposób, w jaki banki zostały opodatkowane w krajach Unii Europejskiej nie jest jednolity. Inna jest podstawa i wysokość opodatkowania, a także jego przyczyny i cele. Tablica 1 przedstawia podsumowanie dotyczące podatku bankowego w krajach UE, w których został wprowadzony.

Tablica 1 Podatek od wielkości bilansowych banków w krajach Unii Europejskiej

Kraj / Data wprowadzenia		Podstawa opodatkowania	Stopa opodatkowania (rocznie)	Uwagi dodatkowe
Austria	01.01.2011	Pasywa pomniejszone o: depozyty gwarantowane; kapitał własny; zobowiązania wynikające z działalności powierniczej. Dodatkowo opodatkowany wolumen transakcyjny instrumentów pochodnych.	Podatek progresywny: 0% do 1 mld euro 0,09% do 20 mld euro 0,11% powyżej 20 mld euro	W celu zapewnienia stabilności rynku finansowego, podatek został dodatkowo zwiększony w latach 2012-2014 o 25% każdego roku, w latach 2015-2017 – o 45%.
Belgia	01.01.2012	Pasywa pomniejszone o: depozyty gwarantowane; kapitał własny.	Do 2013: 0,035% Od 2014 Dla instytucji kredytowych systemowo ważnych stopa podatku rośnie progresywnie wraz ze wskaźnikiem ryzyka (R): $R < 2.5\%$: 0.0325% $2.5\% \leq R < 5\%$: 0.035% $5\% \leq R < 7.5\%$: 0.0375% $7.5\% \leq R < 10\%$: 0.04% $10\% \leq R$: 0.06% Dla pozostałych instytucji: 0,03% lub 0,0325% w zależności od spełnienia wymogów kapitałowych.	Wskaźnik ryzyka R kalkulowany jest jako stosunek całkowitych aktywów finansowych przeznaczonych do obrotu, pomniejszonych o 80% z sumy wszystkich instrumentów pochodnych przeznaczonych do obrotu, do sumy bilansowej.
Cypr	29.04.2011	Wysokość depozytów utrzymywanych w instytucjach finansowych	Od 29.04.2013 stopa podatku wynosi 0,15% z ograniczeniem do 20% zysku podlegającemu opodatkowaniu. Dla lat 2011 i 2012 stopa podatku wynosiła 0,095%, następnie została przejściowo zwiększona do 0,11%.	Wydatki związane z obowiązkiem podatkowym nie mogą być alokowane na deponentów.
Finlandia	01.01.2013	Aktywa wazone ryzykiem zgodnie z wyliczeniami dotyczącymi adekwatności kapitałowej banków.	0,125%	Celem wprowadzenia podatku jest zebranie funduszy na wypadek problemów na rynkach finansowych, co ma służyć ograniczeniu obciążania podatników podczas kryzysów bankowych. Podatek wprowadzony tymczasowo, dla lat 2013-2015.
Francja	01.01.2011	Minimalny wymóg kapitałowy określony przez władze nadzorcze, obliczony zgodnie ze standardami bazylejskimi, przekraczający kwotę 500 mln euro.	0,5% od 01.01.2013 0,25% początkowo	Jeżeli bank prowadzi działalność zagraniczną, podatek jest ustalany na podstawie bilansu skonsolidowanego.
Holandia	01.10.2012	Pasywa pomniejszone o: kapitał tier 1; depozyty gwarantowane; zobowiązania związane z działalnością ubezpieczeniową banku. Podatek naliczany jest od podstawy przekraczającej kwotę 20 mld euro.	0,044% dla krótkoterminowego długu niezabezpieczonego. 0,022% dla długoterminowego długu niezabezpieczonego. Stawki podatku ulegają zwiększeniu odpowiednio do 0,0484% i 0,0242%, jeśli wynagrodzenie zmienne dyrektora banku przekracza 25% jego wynagrodzenia stałego.	Jeżeli bank prowadzi działalność zagraniczną, podatek jest ustalany na podstawie bilansu skonsolidowanego.

Kraj / Data wprowadzenia				
Łotwa	01.2011	Zobowiązania pomniejszone o: depozyty gwarantowane; wyemitowane przez bank obligacje hipoteczne; zobowiązana podporządkowane zaliczone do funduszy własnych banku.	0,072% od 2012 roku; 0,036% początkowo.	Celem opodatkowania jest wzmocnienie systemu finansowego, poprzez ogra- niczenie negatywnego wpływu instytucji kredytowych, w których występują problemy finansowe. Podatek ma również częściowo zrekompensować wydatki państwa poniesione na stabilizację sektora finansowego w związku z kryzysem finansowym.
Niemcy	01.01.2011	Pasywa pomniejszona o: zobowiązania wobec klientów, z wyłączeniem zobowiązań wynikających z emisji papierów wartościowych na okaziciela; prawa do udziału w zyskach o wymagalności większej niż 2 lata; rezerwy na ryzyko ogólne; kapitał własny.	Podatek progresywny: 0% do 300 mln euro 0,02% do 10 mld euro 0,03% do 100 mld euro 0,04% do 200 mld euro 0,05% do 300 mld euro 0,06% powyżej 300 mld euro.	Dochody z podatku zasilają Fundusz Restrukturyzacyjny, którego planowana wysokość to 70 mld euro.
Polska	01.02.2016	Aktywa pomniejszone o: fundusze własne; wartość aktywów nabytych od NBP, stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP; skarbowe papiery wartościowe. Podatek naliczany od nadwyżki ponad kwotę 20 mld zł.	0,4392% (0,0366% miesięcznie).	Od podatku są zwolnione banki objęte programem postępowania naprawczego. Wprowadzenie podatku nie może stanowić podstawy do zmiany warunków świadczenia usług finansowych wykonywanych na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy.
Portugalia	01.01.2011	1: Pasywa pomniejszone o: kapitał własny; zobowiązania wynikające z planów emerytalnych; rezerwy; zobowiązania związane z wyceną instrumentów pochodnych; wpływy związane z przychodami przyszłych okresów; część depozytów gwarantowanych. 2: Wartość nominalna pozabilansowych instrumentów pochodnych z wyłączeniem transakcji zabezpieczających oraz transakcji back-to-back.	1: 0,085% od 2015 roku 0,05% początkowo 2: 0,00015%	
Rumunia	02.06.2011	Zobowiązania pomniejszone o depozyty gwarantowane.	0,1%	
Szwecja	30.12.2009	Suma długu i rezerw pomniejszona o zobowiązania wewnętrzgrupowe.	0,036% od 2011; 0,018% dla lat 2009-2010.	Dochody z podatku zasilają fundusz restrukturyzacyjny, a w przyszłości utworzoną w 2016 roku rezerwę na uporządkowaną likwidację banków.
Słowacja	01.01.2012	Pasywa pomniejszone o: kapitał własny; depozyty gwarantowane.	0,2% od 2015; 0,4% od 1.10.2012; 0,2% początkowo.	Stopa podatku uległa obniżeniu z 0,4% do 0,2% po przekroczeniu całkowitych dochodów z podatku kwoty 500 mln euro.

Tablica 1 **Podatek od wielkości bilansowych banków w krajach Unii Europejskiej**
(dokończenie ze str. poprzedniej)

		Podstawa opodatkowania	Stopa opodatkowania (rocznie)	Uwagi dodatkowe
Kraj / Data wprowadzenia	Słowenia 01.08.2011	Aktywa	0,1%	Bank mógł zredukować obciążenie podatkowe o 0,167% wartości udzielonych kredytów dla sektora niefinansowego. Od podatku zwolnione były banki, dla których wartość kredytów dla sektora niefinansowego w bieżącym roku podatkowym była większa od wartości z roku poprzedniego przynajmniej o 5% wartości całkowitych aktywów z roku poprzedniego oraz wartość tych kredytów na dzień 31.07.2011 była niższa niż 20% całkowitych aktywów banku. Podatek od całkowitych aktywów został wycofany od 01.01.2015.
	Węgry 27.09.2010	Aktywa wg skorygowanego bilansu za 2009 rok, następnie za 2014 rok (zmiana została ogłoszona w 2015 roku, obowiązuje od 2016 roku).	Dla instytucji kredytowych. 0,15% do 50 mld forintów, 0,53% powyżej 50 mld forintów. Zmniejszenie stopy opodatkowania do 0,31% w 2016 roku i do 0,21% w latach 2017-2018. Dodatkowo, zobowiązanie podatkowe dla lat 2016-2018 będzie ograniczone do kwoty podatku z 2015 roku.	Możliwość odliczenia od podatku w 2011 roku 30% strat powstałych w wyniku wcześniejszych całkowitych spłat detalicznych kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych po preferencyjnych kursach walut. Możliwość odliczenia od podatku w 2012 roku 30% umorzonych do 15.05.2012 należności związanych z kredytami hipotecznymi denominowanymi w walutach obcych. Umorzeniu podlegało 25% należności zaległych ponad 90 dni i skonwertowanych do forinta.

Podatek bankowy wprowadzono w krajach Unii Europejskiej dotkniętych kryzysem finansowym zapoczątkowanym w 2008 roku. W tych krajach instytucje finansowe otrzymały pomoc od państwa w postaci dokapitalizowania, gwarancji państwowych dotyczących zobowiązań, skupu złych aktywów przez specjalnie do tego powołane instytucje oraz pomoc na likwidację niewypłacalnych jednostek. Kraje te to: Austria, Belgia, Cypr, Francja, Holandia, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Wielka Brytania. Podatek bankowy wprowadzono także w krajach, w których nie doszło do udzielenia pomocy publicznej na restruktury-

zację sektora bankowego podczas kryzysu finansowego, tj. w Finlandii, Polsce, Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech.

Jednym z motywów wprowadzenia podatku w państwach, w których miała miejsce pomoc publiczna dla instytucji finansowych, było zebranie funduszy mających zrekompensować poniesione przez podatników wydatki. Takie podejście wymaga, aby koszty ratowania banków poniosły jednostki, które przetrwały kryzys finansowy i które w większości nie korzystały z pomocy państwa. Dodatkowo, wprowadzenie podatku bezpośrednio po kryzysie może oddziaływać procyklicznie na sektor bankowy [IMF, 2010], ponie-

Kraj / Data wprowadzenia	Wielka Brytania 01.01.2011	<p>Całkowite zobowiązania i kapitał, pomniejszone o: kapitał tier 1; depozyty gwarantowane; transakcje repo i zobowiązania wynikające z pożyczki papierów wartościowych, zabezpieczone przez papiery dłużne emitowane przez państwa i organizacje ponadnarodowe; zobowiązania powstałe z działalności ubezpieczeniowej wewnątrz grupy kapitałowej; zobowiązania wobec funduszu kompensacyjnego Financial Services Compensation Scheme: program wypłat odszkodowań finansowych. FSCS jest brytyjskim funduszem kompensacyjnym ostatniej instancji skierowanym do klientów autoryzowanych firm świadczących usługi finansowe).</p> <p>Zobowiązania związane z podatkiem bieżącym i odroczonym, rewaluacją nieruchomości i świadczeniami emerytalnymi. Zobowiązania podlegające opodatkowaniu mogą być zredukowane poprzez ich rozliczenie z określonymi aktywami, np. z płynnymi aktywami o wysokiej jakości.</p> <p>Określone zobowiązania podlegają opodatkowaniu stopą zmniejszoną o połowę, np. zobowiązania o wymagalności większej niż rok.</p>	<p>0% do 20 mld funtów. Powyżej 20 mld funtów wysokość stawki określona początkowo na 0,05%, następnie wielokrotnie podwyższana do wysokości 0,21% od 1.04.2015. Od 1.01.2016 stawkę obniżono do 0,18%, z zapowiedzią kolejnych corocznych obniżek do 2021 roku.</p>	<p>Celem opodatkowania jest: zapewnienie kontrybucji sektora bankowego, odzwierciedlającej poziom ryzyka, jaki banki generują dla systemu finansowego i gospodarki; stworzenie zachęty dla banków do odwrótu od ryzykownych modeli finansowania, stanowiących zagrożenie dla stabilności sektora finansowego i gospodarki.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Buch, Hilberg, Tonzer [2014], EC [2012, 2013, 2014, 2015], ECB [2013], Ustawa [2016].

waż okres ten charakteryzuje się mniejszą zdolnością banków do ponoszenia nowych obciążeń finansowych. Innym celem wprowadzenia podatku bankowego jest zwiększenie stabilności rynku finansowego poprzez zgromadzenie funduszy, które mogą być przeznaczone na pomoc dla banków w przypadku wystąpienia kłopotów finansowych. Na Cyprze, w Niemczech i Szwecji dochody z podatków zasilają utworzony w tym celu fundusz, w innych państwach, w tym w Polsce, dochody z podatków trafiają bezpośrednio do budżetu państwa. Powołanie specjalnego funduszu, dedykowanego restrukturyzacji banków, mającego niezależność

finansową, umożliwiła przeprowadzenie sprawniejszej akcji pomocowej w przypadku kłopotów finansowych banków.

W niektórych państwach, wraz z wprowadzeniem podatku, podjęta została próba rozwiązania bieżących problemów sektora bankowego. W Słowenii, poprzez możliwość redukcji obciążenia podatkowego, stworzono dla banków zachętę do zwiększania akcji kredytowej dla sektora niefinansowego. Na Węgrzech natomiast podjęto próbę rozwiązania problemu detalicznych kredytów walutowych. Banki, które umożliwiły wcześniejszą spłatę takich kredytów na preferencyjnych warunkach lub zastosowały umorzenia kredytów

przeterminowanych, mogły zastosować odliczenia podatkowe. W obu przypadkach były to rozwiązania tymczasowe.

Podstawą opodatkowania może być strona pasywna, jak i aktywna bilansu. W przeważającej większości podatek dotyczy pasywów banku, zredukowanych o określone pozycje bilansowe. Zazwyczaj odliczane są depozyty gwarantowane oraz kapitał banku. Pominięcie depozytów gwarantowanych pozwala na uniknięcie podwójnego opodatkowania, gdyż są one już uwzględnione w opłatach, jakie banki ponoszą w związku z gwarancjami depozytów. Odliczenie kapitału od podstawy opodatkowania ma na celu stworzenie motywacji do zmiany struktury finansowania banku z dłużnego na finansowanie kapitałem. Aktywa to podstawa opodatkowania w Finlandii, Polsce, Słowenii i na Węgrzech. Ze względu na dużą różnorodność podstawy podatku w krajach Unii Europejskiej, trudno porównać ze sobą modele wprowadzone w poszczególnych krajach pod względem wielkości obciążenia banków. Ze względu na podstawę opodatkowania wyróżnia się model

francuski, gdzie opodatkowaniu podlega minimalny wymóg kapitałowy powyżej kwoty 500 mln euro. W ten sposób wprowadzony podatek uwzględnia element ryzyka, gdyż minimalny wymóg kapitałowy uzależniony jest od aktywów ważonych ryzykiem. W tym względzie model francuski przypomina model fiński, który opodatkowuje bezpośrednio aktywa banku ważne ryzykiem. Oba modele są czytelne i spójne z metodami wyliczania współczynników kapitałowych podczas określania adekwatności kapitałowej. Innym modelem, który wprowadza rozróżnienie banków ze względu na podejmowane ryzyko, jest model wprowadzony w Belgii, w którym opodatkowanie rośnie progresywnie wraz ze wzrostem wskaźnika ryzyka R, dla instytucji systemowo ważnych (patrz tablica 1).

W krajach takich jak Austria, Niemcy i Węgry wprowadzono podatek progresywny, w większym stopniu obciążający instytucje duże pod względem sumy bilansowej. Dodatkowo, stopa opodatkowania może być kształtowana nie ze względu na wielkość pozycji bilansowych, ale na strukturę bilansu. W Holandii niezabezpieczony dług długoterminowy jest traktowany w preferencyjny sposób w porównaniu z długiem krótkoterminowym, przez co podatek stwarza zachętę do zmiany struktury finansowania dłużnego w kierunku bardziej stabilnego finansowania długoterminowego. Model holenderski, poprzez odpowiednią konstrukcję opodatkowania, także jest przykładem kształtowania oczekiwanego zachowania banków. W tym przypadku stawka podatku ulega zwiększeniu, jeśli bank stosuje politykę nadmiernego premiowania dyrektorów, co mogłoby wpływać na podejmowanie przez nich decyzji nakierowanych na osiągnięcie wysokich, krótkoterminowych zysków i podejmowanie zbyt ryzykownych decyzji.

Tablica 2 Średnie wartości wskaźników dla krajów UE

	K/A	EWR/A
2015 II	8,8%	43,9%
2015 I	8,4%	44,2%
2014 II	8,5%	44,5%
2014 I	8,4%	45,7%
2013 II	8,4%	48,7%
2013 I	8,3%	49,9%
2012 II	7,8%	47,9%
2012 I	7,4%	49,4%
2011 II	7,1%	49,8%
2011 I	7,5%	51,8%
2010 II	7,3%	52,1%
2010 I	7,0%	52,1%
2009 II	6,8%	53,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie: ECB [2013].

Wpływ podatku na stabilność finansową

Jednym z motywów wprowadzenia podatku bankowego jest zwiększenie stabilności finansowej danego kraju. Przeprowadzone przez autorkę badanie empiryczne ma na celu weryfikację, czy w krajach, w których wprowadzono podatek bankowy nastąpiła zmiana odporności finansowej banków oraz zmiana poziomu ponoszonego przez nie ryzyka. Odporność finansową określono jako zdolność banku do absorbowania strat, uzależniając ją od poziomu kapitału własnego. Do określenia odporności finansowej użyto wskaźnika będącego stosunkiem wysokości kapitału do sumy aktywów i oznaczono jako K/A. Ryzyko ponoszone przez bank rozpatrzono w kontekście ryzyka generowanego przez ekspozycje banku. Do pomiaru poziomu ryzyka posłużył wskaźnik będący stosunkiem ekspozycji ważonych ryzykiem do aktywów ogółem, oznaczony jako EWR/A.

Dane i metodyka badania

Badanie przeprowadzono na danych półrocznych od końca 2009 roku do końca 2015 roku. Dane zostały pobrane z hurtowni danych statystycznych Europejskiego Banku Centralnego. Wszystkie wskaźniki to dane zakumulowane dla danego kraju, badana jest zatem kondycja całego sektora bankowego, a nie pojedynczych banków. W badaniu uwzględniono zarówno banki krajowe, jak i oddziały i spółki córki banków zagranicznych. Dla każdego z badanych krajów okres podzielono na dwa podokresy – przed wprowadzeniem i po wprowadzeniu podatku bankowego. Dla wskaźników K/A oraz EWR/A obliczono procentowe odchylenie wskaźnika w danym półroczu dla danego kraju od średniej wartości tego wskaźnika w tym samym czasie w krajach Unii Europejskiej. Następnie wyznaczono wartości średnie obliczonych różnic dla dwóch badanych podokresów, przy

czym podokresy wyznaczone zostały indywidualnie dla każdego kraju. W tabelicy 2 zaprezentowano wartości średnie wskaźników dla krajów UE. Wskaźnik K/A wykazywał tendencję wzrostową, co świadczy o ogólnym wzroście zdolności sektora bankowego do absorbowania strat. Wskaźnik EWR/A spadł natomiast o ok. 10 p.p., co można utożsamiać ze spadkiem ryzykowności ekspozycji sektora bankowego w UE.

Ograniczeniem badania jest fakt, że zmiany wskaźników nie są spowodowane jedynie wprowadzeniem podatku bankowego. Ważnym czynnikiem kształtującym poziom kapitałów i ryzyka ponoszonego przez banki jest polityka regulacyjna, będąca narzędziem oddziaływania bezpośredniego przez władze na szczeblu krajowym i ogólnoeuropejskim.

Wyniki badania i analiza

Wyniki badania zaprezentowano w tabeli 3 dla wskaźnika K/A oraz w tabelicy 4 dla wskaźnika EWR/A. Reakcja banków na wprowadzenie podatku różniła się w poszczególnych krajach. Najczęściej występującym w UE modelem opodatkowania jest podatek od pasywów z pominięciem depozytów gwarantowanych i kapitałów własnych. Model ten, w różnych wariantach, występuje w Austrii, Belgii, Holandii, Niemczech, Portugalii, Rumunii, Wielkiej Brytanii, na Łotwie i na Słowacji.

Największy wzrost wskaźnika K/A w stosunku do średniej w UE wystąpił na Łotwie, przy czym kraj ten wyróżniał się także największym w odniesieniu do średniej spadkiem wskaźnika EWR/A. Oznacza to, że po wprowadzeniu na Łotwie podatku nastąpił ponadprzeciętny wzrost poziomu kapitałów w relacji do aktywów, przy jednoczesnym dużym spadku poziomu ryzyka banku. Zjawisko to należy ocenić pozytywnie w kontekście stabilno-

ści sektora bankowego tym bardziej, że poziom kapitałów w relacji do aktywów był na Łotwie wyższy niż średnia w UE nawet przed wprowadzeniem podatku. Poziom ryzyka był natomiast przed wprowadzeniem podatku znacznie większy od średniej i pomimo jego spadku nadal pozostaje wyższy niż średnia w UE. Taki sam kierunek zmian zaobserwowano dla Słowacji.

W Austrii i Portugalii nastąpił wolniejszy niż średni w UE wzrost poziomu kapitałów banku w stosunku do wielkości aktywów, przy jednoczesnym wolniejszym niż średni spadku stopnia ryzyka ekspozycji (wzrost wskaźnika w stosunku do średniej). Wprowadzenie podatku w tych krajach wiązało się zatem z gorszymi niż przeciętnie rezultatami w odniesieniu do poziomu wyposażenia kapitałowego sektora bankowego.

W Rumunii nastąpił spadek wskaźnika K/A w odniesieniu do średniej o ponad 9 p.p., jednak jego poziom nadal pozostaje wyższy niż średnia w krajach UE. Spa-

dek ten jest częściowo złagodzony przez zmniejszenie stopnia ryzyka ekspozycji w relacji do średniej po wprowadzeniu podatku.

W Niemczech i Belgii stosunek kapitałów do aktywów był znacznie niższy od średniego w UE zarówno przed jak i po wprowadzeniu podatku, jednak tendencja zmian była pozytywna, gdyż wskaźnik ten podążał w kierunku średniej. Oba kraje łączy także znacznie niższy od przeciętnego stopień ryzyka ekspozycji sektora bankowego, choć tutaj można zaobserwować tendencję do zwiększania poziomu ryzyka po wprowadzeniu podatku.

Inny model opodatkowania wprowadzony został na Cyprze, gdzie opodatkowaniu podlegają depozyty. Po wprowadzeniu podatku wskaźnik K/A wzrósł szybciej niż przeciętnie w UE. Zjawisko to można tłumaczyć zmianą struktury finansowania i zmniejszeniem roli finansowania obcego, które po opodatkowaniu stało się droższe, na korzyść finansowania własnego. Na Cyprze nastąpił najszybszy

Tablica 3 Procentowe odchylenie wskaźnika K/A od średniej w UE przedstawione jako średnia dla okresu przed wprowadzeniem podatku bankowego w danym kraju oraz dla okresu po wprowadzeniu podatku

	po (w %)	przed (w %)	różnica (w p.p.)
Finlandia	-47,88	-36,45	-11,44
Rumunia	27,79	37,08	-9,29
Austria	-9,58	-1,13	-8,46
Portugalia	-18,66	-12,58	-6,07
Francja	-35,42	-30,63	-4,79
Słowenia	6,22	9,53	-3,31
Wielka Brytania	-32,51	-31,90	-0,61
Węgry	8,33	8,69	-0,35
Holandia	-40,63	-41,29	0,67
Słowacja	39,75	36,85	2,9
Niemcy	-42,87	-47,02	4,15
Cypr	-9,23	-14,84	5,61
Belgia	-25,75	-33,57	7,82
Łotwa	21,44	9,82	11,63
Szwecja	-43,87	b.d.	b.d.
Polska	34,19	b.d.	b.d.

wzrost ryzyka ekspozycji, co może być skutkiem inwestowania w ryzykowne aktywa w poszukiwaniu dodatkowych zysków, mających zrekomensować obciążenie związane z podatkiem.

W Finlandii obciążenie podatkiem było uzależnione od poziomu ryzyka ponoszonego przez bank, gdyż podstawą opodatkowania były aktywa ważone ryzykiem. Przez cały badany okres, poziom kapitałów banków w stosunku do ich aktywów był znacznie niższy od średniej w UE. Po wprowadzeniu podatku różnica jeszcze bardziej się pogłębiła. Częściowo można wytłumaczyć tę negatywną tendencję silniejszym zmniejszeniem stopnia ryzyka ekspozycji banków niż średnio w UE.

Podatek wprowadzony we Francji jest w swej konstrukcji podobny do modelu fińskiego, gdyż opodatkowaniu podlega minimalny wymóg kapitałowy, który jest uzależniony od poziomu ryzyka banku. We Francji, zarówno przed jak i po wprowadzeniu podatku, poziom kapitałów w stosunku do aktywów był niższy niż średni w UE. Tendencja ta pogłębiła się po wprowadzeniu podatku, co jest zjawiskiem negatywnym, tym bardziej, że równolegle można było zaobserwować wzrost ryzykowności w stosunku do średniej w UE. Jednak na tle innych krajów UE, ryzyko ekspozycji bankowych pozostaje tu nadal na niskim poziomie.

W Słowenii i na Węgrzech opodatkowano aktywa banków, jednak w tych dwóch krajach można zaobserwować różne tendencje zmian jeśli chodzi o odporność finansową i ryzyko sektora bankowego. Poziom kapitałów w odniesieniu do aktywów banków spadł w stosunku do średniej w obu krajach, choć na Węgrzech zmianę można uznać za nieistotną. Poziom ryzyka w stosunku do średniego w krajach UE obniżył się w Słowenii, co może tłumaczyć szybszy niż średni spadek kapitałów. Natomiast na Węgrzech zaobserwowano wzrost ryzykowności ekspozycji,

który nie został zrekomensowany odpowiednim wzrostem poziomu kapitałów, co jest negatywną tendencją dotyczącą stabilności finansowej.

Opodatkowanie aktywów, a tym samym udzielonych przez banki kredytów, jak również nieprzewidywalność polityki regulacyjnej na Węgrzech, doprowadziły do ograniczenia akcji kredytowej banków. Zabiegiem, który miał złagodzić redukcję kredytów, było odniesienie bazy opodatkowania do skorygowanego bilansu najpierw z 2009, następnie z 2014 roku. Dla lat 2016-2018 ogłoszono złagodzenie zasad opodatkowania.

Łączne przedstawienie obu omawianych aspektów kondycji sektora bankowego dla krajów UE, które wprowadziły podatek bankowy zamieszczono na rys. 1. Kraje, dla których zaobserwowano pozytywne tendencje, zarówno w stosunku do odporności finansowej jak i poziomu ryzyka związanego z ekspozycjami banków, to Łotwa, Słowacja i w niewielkim stopniu Holandia. Należy przy tym zaznaczyć, że dla Łotwy i Słowacji poziom kapitałów w odniesieniu do aktywów był przed wprowadzeniem podatku wyższy niż średni dla UE. Pozytywna tendencja nie może być zatem tłumaczona dążeniem do średniej w miarę ujednocniania się systemów bankowych w UE. Wysoki poziom kapitałów może być natomiast związany z wyższym niż średnim poziomem podejmowanego ryzyka w obu krajach, zarówno przed jak i po wprowadzeniu podatku. Redukcja ryzyka nastąpiła jednak w tych krajach szybciej niż średnio w UE, co łącznie z aspektem kapitałowym, daje pozytywny obraz stabilności finansowej.

Pozytywnie należy również ocenić konstrukcję podatku w Holandii, która faworyzuje finansowanie długim długoterminowym. Finansowanie długim krótkoterminowym jest bowiem mniej stabilne i cechuje się większym ryzykiem refinansowania. Podobne rozwiązanie wpro-

wadzono również w Wielkiej Brytanii, gdzie zobowiązania o wymagalności większej niż rok podlegają opodatkowaniu stawką obniżoną o połowę. Ze względu na to, że są to w tym względzie przypadki odosobnione, ocena stabilności finansowej pod kątem terminu finansowania wykracza poza obszar niniejszego badania.

Negatywne tendencje, przejawiające się wzrostem poziomu ryzyka w porównaniu do średniej, przy jednoczesnym spadku odporności finansowej sektora bankowego, można zaobserwować w Austrii, Portugalii, Francji, Wielkiej Brytanii oraz na Węgrzech. Dla czterech pierwszych spośród wymienionych krajów sytuacja przedstawia się tym gorzej, że poziom kapitałów w stosunku do aktywów wykazywał tendencję negatywną, pomimo, że przed wprowadzeniem podatku był niższy niż średni w UE. Dodatkowo, poziom ryzyka w Austrii i Portugalii był przed wprowadzeniem podatku wyższy niż średni, we Francji i w Wielkiej Bryta-

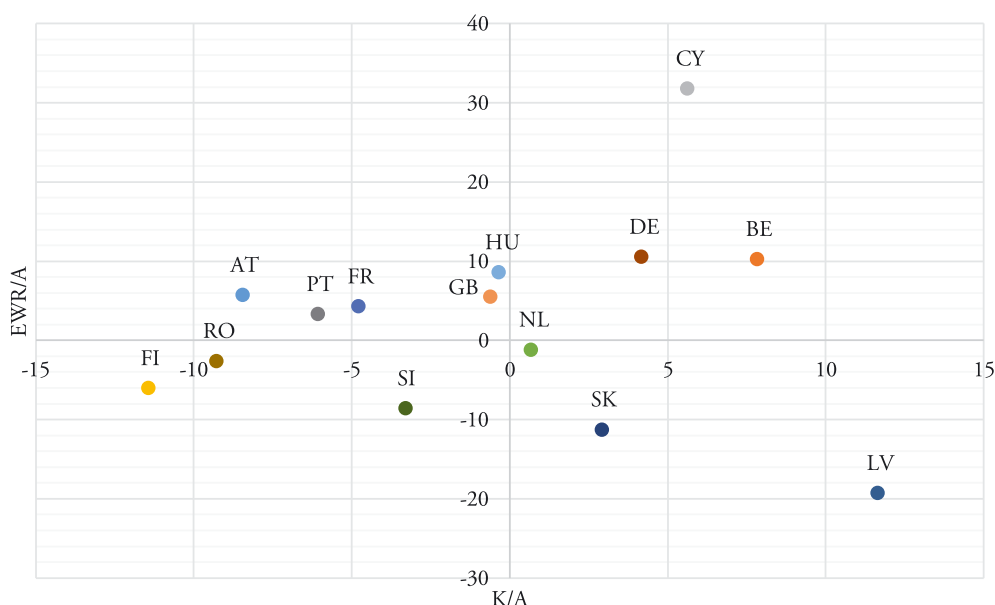
nii natomiast ryzyko ekspozycji osiągało znacznie niższy poziom. Tendencja zmian była jednak negatywna dla tych czterech państw, co świadczy o pogorszeniu kondycji finansowej sektora bankowego. Na Węgrzech sytuacja kapitałowa uległa pogorszeniu, jednak jego skalę można uznać za nieistotną. Jednocześnie nastąpił wzrost stopnia ryzyka ekspozycji w stosunku do średniej, który nie został pokryty dodatkowymi kapitałami, co należy uznać za zjawisko negatywne.

W pozostałych krajach zaobserwowano przeciwny kierunek zmian dotyczących poziomu kapitałów i ryzyka w sektorze bankowym. Nie można zatem jednoznacznie ocenić tendencji zmian kondycji finansowej. W tym celu wymagane są dalsze badania, mogące zwerfikować, czy spadek/wzrost poziomu kapitałów uzasadniony jest spadkiem/wzrostem poziomu ryzyka podejmowanego przez banki. Na tle tej grupy państw wyróżnia się Cypr, dla którego odnoto-

Tablica 4 Procentowe odchylenie wskaźnika EWR/A od średniej w UE przedstawione jako średnia dla okresu przed wprowadzeniem podatku bankowego w danym kraju oraz dla okresu po wprowadzeniu podatku

	po (w %)	przed (w %)	różnica (w p.p.)
Łotwa	15,54	34,81	-19,27
Słowacja	7,78	19,02	-11,23
Słowenia	43,59	52,16	-8,57
Finlandia	-50,09	-44,06	-6,03
Rumunia	17,08	19,67	-2,59
Holandia	-31,34	-30,19	-1,15
Portugalia	21,84	18,51	3,33
Francja	-30,16	-34,46	4,29
Wielka Brytania	-30,28	-35,80	5,52
Austria	12,85	7,10	5,75
Węgry	25,82	17,21	8,61
Belgia	-26,51	-36,80	10,29
Niemcy	-26,87	-37,43	10,56
Cypr	22,25	-9,55	31,80
Szwecja	-37,49	b.d.	b.d.
Polska	b.d.	34,89	b.d.

Rysunek 1 Zmiana odchylenia wskaźników K/A i EWR/A od średniej dla krajów UE po wprowadzeniu podatku bankowego [w p.p.]



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ECB [2013].

wano ponadprzeciętny wzrost stopnia ryzyka ekspozycji, w stosunku do wzrostu poziomu kapitałów. Na Cyprze podatek naliczany jest od wysokości depozytów zdeponowanych w banku. Konstrukcję taką należy ocenić negatywnie ze względu na dwa aspekty. Pierwszym jest tendencja do poszukiwania dodatkowych zysków z inwestycji w bardziej ryzykowne aktywa, co odczytać można z niniejszego badania. Drugim aspektem jest wzrost kosztów finansowania depozytami, które są stabilnym źródłem finansowania banków. Relatywny wzrost kosztów w stosunku do innych źródeł może skutkować zwróceniem się banków w kierunku mniej stabilnych struktur finansowania.

Podsumowanie

Podatek bankowy jest przykładem narzędzia pośredniego oddziaływania władz na sektor bankowy. Jego nadrzędnym celem jest cel fiskalny, a zatem zebranie funduszy, mających pokryć poniesione w przeszłości lub ewentualne przyszłe wydatki państwa na ratowanie sektora bankowego podczas kryzysu finansowe-

go. Celem dodatkowym jest wzmocnienie stabilności finansowej państwa. Ponadto, w niektórych krajach zasady opodatkowania sprzyjały rozwiązaniu bieżących problemów sektora bankowego.

Konstrukcja opodatkowania w krajach UE jest różnorodna. W najczęściej występującym modelu, opodatkowaniu podlegają pasywa banków z pominięciem kapitałów i depozytów gwarantowanych. Występują także modele, w których podstawą opodatkowania są aktywa, aktywa ważone ryzykiem, minimalny wymóg kapitałowy lub depozyty.

Przeprowadzone badanie miało na celu weryfikację, czy po wprowadzeniu podatku bankowego w krajach UE nastąpiła istotna zmiana kondycji finansowej sektora bankowego. Badaniu podlegały dwa aspekty – odporność finansowa, rozumiana jako zdolność banków do absorbowania strat, oraz poziom ryzyka ekspozycji banku. Pozytywnie oceniono zmiany na Łotwie i na Słowacji. Negatywne tendencje dotyczące tych miar zaobserwowano dla Austrii, Portugalii, Francji, Wielkiej

Brytanii i Węgier. Ponadto, pozytywnie wyróżnia się na tle innych krajów model opodatkowania przyjęty w Holandii, który preferuje finansowanie długoterminowe nad mniej stabilnym finansowaniem krótkoterminowym. Modelem ocenio-

nym negatywnie jest model opodatkowujący depozyty na Cyprze. Wprowadzenie takiej konstrukcji wpływa na widoczny wzrost stopnia ryzyka sektora bankowego oraz zwiększa koszty finansowania stabilną bazą depozytową.

Bibliografia:

1. Brunnermeier M.K. [2009], *Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008*, “Journal of Economic Perspectives”, Vol. 23, No 1, p. 77-100.
2. Buch C.M., Hilberg B., Tonzer L. [2014], *Taxing banks: an evaluation of the German bank levy*, Discussion Paper, Deutsche Bundesbank, No 38/2014.
3. EC [2012], *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat Statistical Books, European Commission.
4. EC [2013], *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat Statistical Books, European Commission.
5. EC [2014], *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat Statistical Books, European Commission.
6. EC [2015], *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat Statistical Books, European Commission.
7. EC [2016], *State Aid Scoreboard 2016*, European Commission, dostęp 20/09/2016.
8. ECB [2013], *Opinion of the European Central Bank of 18 February 2013 on the amended calculation of the annual financial stability contribution*, (CON/2013/13), European Central Bank.
9. IMF [2010], *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*. Final Report for the G-20, International Monetary Fund.
10. Iwanicz-Drozdowska M. (red.) [2015], *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, s. 71.
11. Laeven L., Valencia F. [2012], *Systemic Banking Crises Database: An Update*, IMF Working Paper, WP/12/163.
12. Perotti E., Suarez J. [2011], *A Pigovian Approach to Liquidity Regulation*, “International Journal of Central Banking”.
13. Riksgalden [2016], *Managing banking crises* (resolution), Swedish National Debt Office, <https://www.riksgalden.se>. [2016], *Legal Information System of the Republic of Austria*, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesn=RIS>, dostęp 20/09/2016.
14. RIS [2016], *Legal Information System of the Republic of Austria*, <https://www.ris.bka.gv.at/>
15. Ustawa [2016], Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 68).