

mgr Michał WOJCIUK

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: m.wojciuk@uwb.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.06.90.04

WPŁYW PODATKU OD NIEKTÓRYCH INSTYTUCJI FINANSOWYCH NA ZACHOWANIA BANKÓW KOMERCYJNYCH W POLSCE

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie reakcji banków komercyjnych na wprowadzenie podatku bankowego w Polsce oraz analiza dochodów budżetu państwa z tego tytułu w kontekście realizacji funkcji fiskalnej. *Metodologia badania* – realizacja celu wymagała przeprowadzenia analizy zmian w strukturze aktywów banków komercyjnych działających w Polsce oraz kształtowania się wysokości dochodów budżetu państwa z tytułu podatku bankowego. Materiał źródłowy stanowiły dane statystyczne pochodzące z Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego oraz regulacje prawne dotyczące podatku od niektórych instytucji finansowych. *Wynik* – przeprowadzone badania jednoznacznie pokazują, że banki komercyjne zareagowały na wprowadzenie nowej daniny, dokonując zmian w strukturze posiadanych aktywów, które ostatecznie doprowadziły do obniżenia podstawy opodatkowania. Wyniki analizy wskazują również, że należy negatywnie ocenić realizację funkcji fiskalnej podatku od niektórych instytucji finansowych. *Oryginalność/wartość* – podatek bankowy jest nowo wprowadzoną daniną obowiązującą w Polsce, co uzasadnia konieczność jego zbadania, w szczególności w sytuacji realizacji funkcji fiskalnej.

Słowa kluczowe: podatek bankowy, funkcja fiskalna podatku, polityka fiskalna, banki komercyjne

IMPACT OF TAX FROM CERTAIN FINANCIAL INSTITUTIONS ON BEHAVIOUR OF COMMERCIAL BANKS IN POLAND

Summary

The objective of this paper is to present the reaction of commercial banks to the introduction of the bank tax in Poland and to analyse the revenue which the state budget derives from the tax in the context of the implementation of its fiscal function. To achieve the objective, the author performs an analysis of changes in the structure of the assets of commercial banks operating in Poland and of the changes in the amount of revenue flowing to the state budget from the bank tax. The source materials comprise statistical data from the Ministry of Finance, the Polish Financial Supervision Authority and legal regulations on the tax from certain financial institutions. The research clearly shows that commercial banks have responded to the introduction of the new imposition by making changes in the structure of the assets they held, which ultimately led to reductions in the tax basis. The results of the analysis also prove that the implementation of the fiscal functions of the tax from certain institutions has to be assessed nega-

tively. The bank tax is a new imposition introduced in Poland, which justifies the need to examine it, particularly in terms of its fiscal function.

Key words: bank tax, tax fiscal function, fiscal policy, commercial banks

JEL Classification: H71, H26, H72

1. Wstęp

Wzrastające oczekiwania społeczne wobec władzy państwowej, wynikające m.in. z: przemian społeczno-gospodarczych, globalizacji czy wprowadzanych mechanizmów charakterystycznych dla gospodarki wolnorynkowej, wymuszają na niej określone działania w zakresie prowadzonej polityki ekonomicznej [Giełda, Raszewska-Skałecka, 2015, s. 13]. Rząd, chcąc realizować założenia przyjętej polityki gospodarczej i społecznej, musi dysponować odpowiednimi zasobami finansowymi zgromadzonymi w ramach budżetu centralnego, którego główne źródło dochodów stanowią wpływy z podatków. Wzrastające wydatki publiczne, związane z realizacją określonych programów, wymagają pozyskiwania dodatkowych dochodów do budżetu państwa. W wielu krajach Unii Europejskiej jednym z rozwiązań tego problemu było wprowadzenie dodatkowego obciążenia w postaci tzw. podatku bankowego. W Polsce podatek od niektórych instytucji finansowych (podatek bankowy) jest nowo wprowadzoną daniną, funkcjonującą od 1 lutego 2016 roku.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie reakcji banków komercyjnych na wprowadzenie tzw. podatku bankowego¹ w Polsce oraz analiza wpływów z tego tytułu do budżetu państwa w kontekście realizacji funkcji fiskalnej. Sformułowana została hipoteza, mówiąca o tym, że działania banków komercyjnych, będące reakcją na wprowadzenie dodatkowego obciążenia w postaci podatku od niektórych instytucji finansowych, mają negatywny wpływ na realizację funkcji fiskalnej w zakresie tego podatku. Materiał źródłowy stanowiły dane statystyczne pochodzące z Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego oraz przepisy prawne dotyczące podatku od niektórych instytucji finansowych.

2. Przyczyny wprowadzania podatku bankowego w Unii Europejskiej i w Polsce

W literaturze przedmiotu wymienia się szereg istotnych funkcji, jakie pełnią podatki w polityce gospodarczej państwa. Do podstawowych funkcji podatku zalicza się następujące:

- fiskalną,
- redystrybucyjną,
- stymulacyjną,
- kontrolną [Sosnowski, 2015, s. 114].

¹ Podatek od niektórych instytucji finansowych jest oficjalną nazwą tzw. podatku bankowego w Polsce. Jest on regulowany *Ustawą z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych*. W artykule autor używał zamiennie nazwy podatek bankowy.

Najważniejszą z wymienionych funkcji jest funkcja fiskalna podatku, która wynika z istoty podatku jako zasadniczego świadczenia pieniężnego na rzecz Skarbu Państwa i innych podmiotów administracji publicznej. Funkcja ta jest jedną z najstarszych i znaczących, natomiast dotyczy gromadzenia przez administrację państwową dochodów będących środkami służącymi realizacji określonych celów prowadzonej polityki gospodarczej państwa [Głuchowski, 2006, s. 16]. Podstawa funkcji fiskalnej wyraża się w gromadzeniu środków finansowych na rzecz podmiotów administracji państwowej, a jej skuteczność w dużej mierze zależy od konstrukcji systemu podatkowego, który powinien być: wydajny, elastyczny, stały, tani oraz charakteryzować się jednoznacznością i prostotą [*Teoretyczne...*, 2004, s. 48]. Wpływy z podatków są najważniejszym źródłem dochodów budżetowych państwa, co jest potwierdzeniem kluczowego znaczenia funkcji fiskalnej.

Wprowadzenie dodatkowej daniny, obciążającej sektor finansowy w danym kraju, może mieć różnorakie przyczyny. Za podstawowy powód wprowadzania obciążeń podatkowych nakładanych na sektor finansowy, tak jak w przypadku głównego celu wprowadzania każdego innego podatku, uważa się możliwość zwiększania wpływów do budżetu państwa. Wzrastające deficyty budżetowe wielu krajów, a także stale powiększający się poziom długu publicznego powodują, że kraje poszukują dodatkowych źródeł dochodów publicznych [Zygierewicz, 2012, s. 32]. Nakładanie specjalnych podatków na instytucje sektora finansowego rozpoczęło się stosunkowo niedawno. Pierwszym państwem, które podjęło decyzję o wprowadzeniu tego typu podatku, była Szwecja. W 2009 roku po raz pierwszy na instytucje finansowe nałożono dodatkowe obciążenie fiskalne [Kil, Ślusarczyk, 2014, s. 128].

Drugim powodem wprowadzenia tzw. podatku bankowego, jaki poza celem fiskalnym przedstawia wielu ekonomistów, jest stabilizacja rynków finansowych. W wyniku kryzysu rynku finansowego, zapoczątkowanego w 2008 roku, rządy państw europejskich zdecydowały o udzieleniu znacznego wsparcia finansowego przeznaczonego na ratowanie instytucji sektora finansowego [Zygierewicz, 2012, s. 31]. Pomoc finansowa ze strony rządów państw Unii Europejskiej w postaci: gwarancji, pożyczek czy kapitałów wyniosła około 10,3% PKB Unii Europejskiej z 2008 roku [Pawłowicz, 2015, s. 1]. Od tego czasu rozpoczęła się intensywne dyskusja związana z opodatkowaniem instytucji sektora finansowego, które miałyby na celu ustabilizowanie sektora oraz możliwość szybkiego odzyskania środków przeznaczonych na wsparcie instytucji zagrożonych upadkiem [Zygierewicz, 2012, s. 31].

Dwa główne powody dodatkowego obciążania fiskalnego sektora finansowego, które zostały przedstawione powyżej, nie są jedynymi przesłankami uzasadniającymi motywy wprowadzania dodatkowych danin. W literaturze przedmiotu dodatkowo wymienia się następujące motywy i cele nakładania podatku na sektor finansowy:

- zmniejszanie ryzyka wystąpienia kryzysu finansowego i gospodarczego spowodowanego nadmierną spekulacją oraz przerostem sektora finansowego w porównaniu z realną gospodarką [Szołno-Koguc, Twarowska, 2015, s. 5];
- ograniczenie niestabilności rynków finansowych oraz ryzyka podejmowanego w ramach funkcjonowania instytucji finansowych [Dec, Masiukiewicz, 2013, s. 34];

- możliwość odzyskania funduszy przeznaczonych na wsparcie finansowe instytucji sektora finansowego w okresie kryzysu [Dec, Masiukiewicz, 2013, s. 34];
- wpływ na zmianę struktury sektora bankowego [Szołno-Koguc, Twarowska, 2015, s. 5];
- tworzenie specjalnych funduszy stabilizacyjnych pozwalających na zabezpieczenie środków na ewentualne ratowanie instytucji finansowych w momencie wybuchu kolejnego kryzysu [Szołno-Koguc, Twarowska, 2015, s. 6];
- dążenie do odpowiedniego poziomu obciążenia sektora finansowego z tytułu podatków – wielu autorów uzasadnia ten powód wyłączeniem usług finansowych z opodatkowania podatkiem od towarów i usług [Beck, Losse-Muller, 2010].

Informacje dotyczące podatku bankowego, obowiązującego w wybranych krajach Unii Europejskiej, zostały zaprezentowane w tabeli 1. Przedstawione dane obejmują: rok wprowadzenia daniny, cel wprowadzenia oraz przeznaczenie wpływów z tytułu tego podatku.

TABELA 1.

Podatki bankowe w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Data	Cel wprowadzenia	Wpływy z podatku
Austria	2011	Stabilność sektora bankowego, Cel fiskalny	Fundusz stabilizacyjny (2012-2017), Budżet centralny
Belgia	2012	Stabilność sektora bankowego	Fundusz stabilizacyjny
Cypr	2011	Stabilność sektora bankowego, Cel fiskalny	Fundusz stabilizacyjny, Budżet centralny
Finlandia	2013	Cel fiskalny	Budżet centralny
Francja	2011	Cel fiskalny	Budżet centralny
Holandia	2012	Cel fiskalny	Budżet centralny
Łotwa	2011	Cel fiskalny	Budżet centralny
Niemcy	2011	Stabilność sektora bankowego	Fundusz stabilizacyjny
Portugalia	2011	Cel fiskalny	Budżet centralny
Słowacja	2012	Stabilność sektora bankowego	Fundusz stabilizacyjny
Szwecja	2009	Stabilność sektora bankowego	Fundusz stabilizacyjny
Węgry	2010	Cel fiskalny	Budżet centralny
Wielka Brytania	2011	Cel fiskalny	Budżet centralny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Szołno-Koguc, Twarowska, 2015, s. 17; Pawłowicz, 2015, s. 6-7].

Z danych zawartych w tabeli 1. można odczytać, że w większości krajów głównym celem wprowadzenia dodatkowego obciążenia sektora finansowego był cel fiskalny.

Siedem państw z trzynastu analizowanych wskazało ten cel jako podstawę do nałożenia tej daniny, były to: Węgry, Wielka Brytania, Portugalia, Łotwa, Holandia, Francja i Finlandia. Dwa kraje cel fiskalny podały jako drugorzędny, tj. Austria i Cypr, gdzie zasadniczym celem wprowadzenia podatku bankowego była stabilizacja sektora bankowego. Krajami, które jako jedyny cel wprowadzenia podatku przyjęły stabilizację sektora bankowego, były: Belgia, Niemcy, Słowacja i Szwecja. W przypadku Austrii przeznaczenie wpływów z podatku bankowego na fundusz stabilizacyjny ma obowiązywać jedynie do 2017 roku, po którym dochody z tego tytułu będą przeznaczane wyłącznie na zasilenie budżetu centralnego. Na Słowacji cel ma zostać osiągnięty dzięki utworzeniu funduszu stabilizacyjnego, który ma wynosić 1,45% aktywów całego sektora [Pawłowicz, 2015, s. 7]. W pozostałych analizowanych krajach, w zależności od powodów wprowadzenia podatku, wpływy z podatków zasilają budżet centralny albo określony fundusz stabilizacyjny danego państwa.

Państwa, tworzące fundusz stabilizacyjny, mają możliwość szybkiego reagowania w momencie pojawienia się kolejnego kryzysu finansowego czy zachwiania na rynkach finansowych. Zgromadzone środki pozwalają na pokrycie ewentualnych kosztów interwencji w zakresie ratowania instytucji finansowych, co uspokaja potencjalnych inwestorów i zachęca do aktywnego działania na rynkach finansowych.

W Polsce podatek bankowy został wprowadzony *Ustawą z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych*, obowiązującą od dnia 1 lutego 2016 roku [Ustawa z dnia 15 stycznia..., 2016, art. 3]. Zgodnie z art. 2 ustawy, podatek stanowi dochód budżetu państwa. Świadczy to o fiskalnym celu wprowadzenia nowej daniny.

Rosnące wydatki budżetowe państwa, wynikające z wdrożenia nowych programów publicznych, wymagają pokrycia w dochodach. Zasilenie budżetu centralnego z wpływów z nowo wprowadzonego podatku od niektórych instytucji finansowych – zgodnie z założeniami ustawodawcy – miało na celu przede wszystkim ograniczenie wzrostu deficytu budżetowego oraz wzrostu długu publicznego. W związku z tym, nasuwa się następujące pytanie: czy i w jakim stopniu podatek bankowy realizuje w Polsce funkcję fiskalną?

3. Konstrukcja podatku bankowego w wybranych krajach Unii Europejskiej i w Polsce

Podatki, nakładane przez kraje Unii Europejskiej na sektor finansowy, różnią się nie tylko celem, który był przesłanką ich nałożenia, ale także konstrukcją, która ma istotny wpływ na realizację funkcji fiskalnej. Zróżnicowanie w budowie podatku bankowego jest widoczne w kilku głównych kategoriach, takich jak: podstawa opodatkowania, występowanie progresywnej skali podatkowej, możliwość zaliczenia podatku do kosztów podatkowych czy liczba i różnorodność wyłączeń z opodatkowania. Informacje dotyczące konstrukcji tzw. podatku bankowego w wybranych krajach Unii Europejskiej zostały zaprezentowane w tabeli 2.

TABELA 2.

Konstrukcja podatku bankowego w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Przedmiot/ podstawa opodatkowania	Stawka podatku	Wyłączenia	Koszt podatkowy (CIT)
Austria	Pasywa	0,09%-0,11% (>20 mld euro)	Kapitał, depozyty ubezpieczone, niektóre inne zobowiązania Kwota wolna (1 mld euro)	TAK
Belgia	Pasywa	0,035%	Kapitał, depozyty ubezpieczone	TAK
Cypr	Pasywa	0,15%	Opodatkowane tylko depozyty	NIE
Finlandia	Aktywa (RWA)	0,125%	Podstawa opodatkowania to aktywa ważone ryzykiem	NIE
Francja	Minimalny wymóg kapitałowy	0,539% (stopniowa redukcja do 0,141% w 2019 roku)	Kwota wolna (500 mln euro)	TAK
Holandia	Pasywa	0,022%-0,044%	Kapitał, depozyty ubezpieczone Kwota wolna (20 mld euro)	NIE
Łotwa	Pasywa	0,072%	Kapitał, depozyty objęte systemem gwarantowania, obligacje hipoteczne, zobowiązania podporządkowane	TAK
Niemcy	Pasywa Instrumenty pochodne	0,02%-0,06% 0,0003%	Kapitał, depozyty ubezpieczone Instrumenty pochodne służące zabezpieczeniu	NIE
Polska	Aktywa	0,0366% – miesięcznie 0,4392% – rocznie	Kwota wolna (4 mld zł) Fundusze własne Skarbowe papiery wartościowe	NIE
Portugalia	Pasywa Instrumenty pochodne	0,01%-0,085% 0,001%-0,0003%	Kapitał, depozyty ubezpieczone Instrumenty pochodne służące zabezpieczeniu	NIE
Słowacja	Pasywa	0,2% (w latach 2012-2014 – 0,4%)	Kapitał, dług podporządkowany, długoterminowe zobowiązania wewnątrzgrupowe	TAK
Szwecja	Pasywa	0,036%	Kapitał, zobowiązania podporządkowane, zobowiązania wewnątrzgrupowe	TAK
Węgry	Aktywa	0,53%>50 mld HUF (0,31% od 2016 roku) 0,15%<50 mld HUF	Pożyczki międzybankowe Pożyczki dla przedsiębiorstw finansowych	TAK
Wielka Brytania	Pasywa	0,21% 0,105% dla zobowiązań długoterminowych (od kwietnia 2015 roku)	Kapitał, depozyty ubezpieczone Kwota wolna (20 mld funtów)	NIE

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Szolno-Koguc, Twarowska, 2015, s. 17; Pawłowicz, 2015, s. 6-7].

Pierwszym kryterium, jakie można wyróżnić w konstrukcji podatku bankowego, jest określenie podstawy opodatkowania. W większości zaprezentowanych krajów za podstawę opodatkowania podatkiem bankowym przyjmuje się pasywa w dziesięciu analizowanych jurysdykcjach. Natomiast w dwóch z tych państw, tj. w Niemczech i Portugalii, oprócz pasywów są również opodatkowane instrumenty pochodne. Aktywa stanowią podstawę opodatkowania na Węgrzech, w Polsce i w Finlandii, jednak w przypadku tego trzeciego są to jedynie aktywa ważone ryzykiem². Francja jest jedynym krajem, który za podstawę opodatkowania ustalił minimalny wymóg kapitałowy.

Kolejnym, istotnym kryterium zróżnicowania konstrukcji podatku bankowego w analizowanych krajach jest stawka podatku. Można zauważyć dużą rozpiętość co do wysokości stawek. Do końca 2015 roku najwyższą stawką podatku, w wysokości 0,53% wartości aktywów, były obciążone instytucje finansowe funkcjonujące na Węgrzech. Od 1 lutego 2016 roku ze względu na fakt, że Francja stopniowo redukuje wysokość stawki analizowanego podatku³, Polska jest krajem o najwyższej stawce wśród analizowanych krajów, wynoszącej 0,4392%. W krajach, takich jak Niemcy czy Szwecja, w których głównym zamierzeniem wprowadzenia podatku bankowego było zapewnienie stabilności systemu bankowego, stawki podatku były niższe niż w przypadku krajów, które podatek nakładają w celu zapewnienia dochodów budżetowych (jak np. Węgry). W niektórych z analizowanych krajów (np. na Węgrzech) występują przedziały wysokości podstawy opodatkowania, do których przypisano określone stawki podatku. Węgry są również przykładem kraju, w którym jest progresywna skala, gdzie w pierwszym przedziale stawka wynosi 0,15%, a po przekroczeniu progu 50 mld forintów podatek ten wynosi 0,31% od nadwyżki ponad kwotę progową.

Katalog wyłączeń, czyli kategorii, które nie podlegają opodatkowaniu, w analizowanych jurysdykcjach także jest zróżnicowany, chociaż niektóre z tych pozycji funkcjonują w różnych krajach. Kapitał i depozyty ubezpieczone są wyłączone z opodatkowania m.in. w: Austrii, Belgii, Holandii, Niemczech, Portugalii czy Wielkiej Brytanii. W Polsce najważniejsze kategorie wyłączeń stanowią fundusze własne oraz skarbowe papiery wartościowe. W niektórych krajach występuje kwota wolna od opodatkowania, którą także zaliczono do wyłączeń. W Holandii kwota wolna wynosi 20 mld euro i jest dwudziestokrotnie wyższa niż np. kwota wolna obowiązująca w Austrii, gdzie wynosi 1 mld euro. W Polsce kwota wolna od podatku, w zależności od podmiotu, waha się w przedziale 0,2-4 mld zł (około 0,05-0,95 mld euro)⁴. Kategorie wyłączone z opodatkowania mają istotny wpływ na wysokość płaconego podatku przez instytucje finansowe, ponieważ im więcej kategorii jest wyłączonych z opodatkowania, tym niższa jest podstawa naliczania podatku, co ma przełożenie na realizację funkcji fiskalnej.

Przepisy ustaw krajowych, dotyczące podatku bankowego, określają również, czy kwota zapłaconego podatku stanowi koszt podatkowy w podatku dochodowym od

² Aktywa ważone ryzykiem są to aktywa, którym przypisuje się określoną wagę ryzyka kredytowego w zależności od ich rodzaju [Kawulski, Smykła, 2002, s. 28].

³ Zredukowana stawka tzw. podatku bankowego obowiązującego we Francji w 2017 r. wynosi 0,222% [Deloitte].

⁴ Przyjęto średni kurs euro wynoszący 4,2292, opublikowany przez NBP na dzień 30.03.2017 roku [NBP].

osób prawnych (CIT). W siedmiu z zaprezentowanych w tabeli 2. krajach podatek bankowy stanowi taki koszt, natomiast w pozostałych, w tym także w Polsce, podstawa opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych nie może zostać pomniejszona przez zaliczenie w poczet kosztów podatkowych zapłaconego podatku bankowego.

W Polsce, podobnie jak na Węgrzech, przedmiotem opodatkowania są aktywa, o czym świadczy treść art. 3 *Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych* [*Ustawa z dnia 15 stycznia...*, 2016, art. 3]. W zależności od podmiotu objętego podatkiem, podstawa opodatkowania kształtuje się inaczej. Krajowe przepisy wyróżniają dziewięć kategorii podatników opłacających tzw. podatek bankowy w Polsce, a są to: banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń, krajowe zakłady reasekuracji, oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji oraz instytucje pożyczkowe [*Ustawa z dnia 15 stycznia...*, 2016, art. 4]. W przypadku banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych oraz SKOK-ów podstawę opodatkowania stanowi nadwyżka sumy wartości aktywów, wynikająca z zestawienia obrotów i sald ustalonego na ostatni dzień miesiąca ponad kwotę 4 mld zł [*Ustawa z dnia 15 stycznia...*, 2016, art. 5]. Z przytoczonej definicji podstawy opodatkowania można wyodrębnić zawartą w niej kwotę wolną od opodatkowania. Wysokość zobowiązania z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych nalicza się za każdy miesiąc, co oznacza, że zawarta w ustawie kwota wolna dotyczy danego miesiąca. Wśród wymienionych podmiotów kwota wolna od podatku wynosi 4 mld zł, ponieważ dopiero nadwyżka ponad tę kwotę jest podstawą opodatkowania. W pozostałych podmiotach objętych podatkiem podstawę opodatkowania oblicza się w podobny sposób. Różnicę stanowi wysokość kwoty wolnej od opodatkowania, która dla instytucji pożyczkowych wynosi 200 mln zł, a dla pozostałych podmiotów 2 mld zł. Drugą różnicą jest to, że dla tych podmiotów wartość podstawy opodatkowania oblicza się łącznie dla wszystkich podatników zależnych lub współzależnych pośrednio bądź bezpośrednio od jednego podmiotu albo grupy podmiotów powiązanych ze sobą [*Ustawa z dnia 15 stycznia...*, 2016, art. 5].

Bardzo istotną kategorią pod względem oceny realizacji funkcji fiskalnej tzw. podatku bankowego są zawarte w ustawie przepisy określające, które kategorie nie podlegają opodatkowaniu. W artykule przedstawiono jedynie wyłączenia dotyczące banków, ponieważ na ich przykładzie zostało przeprowadzone poniższe badanie. Określone przez ustawodawcę wyłączenia obejmują następujące kategorie:

- fundusze własne;
- wartość środków finansowych zgromadzonych na wszystkich rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych, prowadzonych przez podatnika (dotyczy podatników będących bankami zrzeszającymi);
- wartość aktywów nabytych przez podatnika od Narodowego Banku Polskiego, a stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego;

- wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (np. obligacje skarbowe) [*Ustawa z dnia 15 stycznia...*, 2016, art. 5].

Rozbudowany katalog wyłączeń daje większą możliwość zoptymalizowania wielkości płaconego podatku. Za sprawą zmiany struktury aktywów podmiotu objętego podatkiem może on znacznie obniżyć podstawę opodatkowania, a w konsekwencji obniżyć płacony podatek. Polega to na przesunięciu części aktywów podlegających opodatkowaniu do tych pozycji aktywów, które są wyłączone z opodatkowania, np. przez zakup obligacji skarbowych. Możliwość zastosowania takich rozwiązań optymalizacyjnych przez podatników ma negatywny wpływ na realizację funkcji fiskalnej podatku bankowego ze względu na mniejsze wpływy do budżetu z tego tytułu.

Stawka podatku bankowego w Polsce, ustalona przez ustawodawcę, wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie [*Ustawa z dnia 15 stycznia...*, 2016, art. 7]. W skali roku stawka ta wynosi 0,4392%.

W Polsce podatek od niektórych instytucji finansowych nie stanowi kosztu uzyskania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych [*Ustawa z dnia 15 lutego...*, 1992, art. 16]. Świadczy to o tym, że podmioty opłacające podatek bankowy, obliczając podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, nie mają możliwości jej obniżenia o kwotę zapłaconej daniny.

4. Analiza dochodów budżetowych z tytułu podatku bankowego w kontekście reakcji banków komercyjnych na wprowadzenie nowej daniny

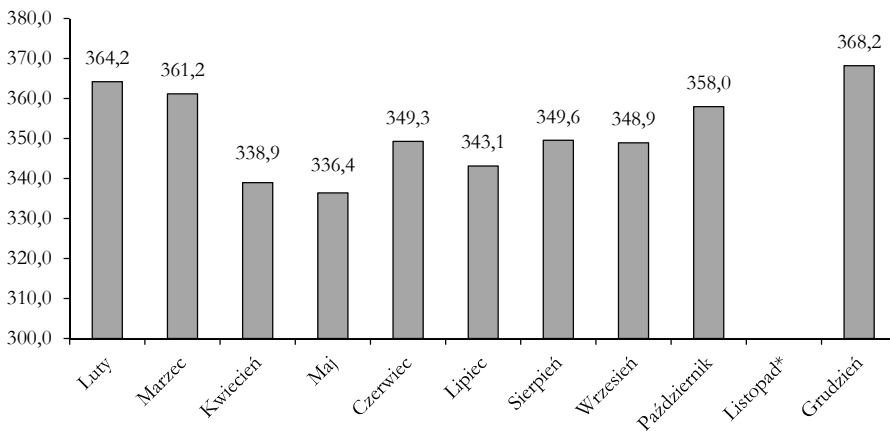
Działalność bankową na koniec 2016 roku prowadziło w Polsce 621 podmiotów, w których skład wchodziły: banki komercyjne, banki spółdzielcze oraz oddziały instytucji kredytowych [KNF]. Tymczasem z 36 banków komercyjnych, funkcjonujących w Polsce, nie więcej niż 19 podmiotów w 2016 roku płaciło tzw. podatek bankowy [*Syntetyczna informacja...*, 2016, s. 4]. Niewielka liczba podmiotów podlegająca opodatkowaniu wynika z: wszelkiego rodzaju wyłączeń, pomniejszeń podstawy opodatkowania oraz wysokiej kwoty wolnej od podatku, co powoduje, że znaczna część banków nie przekracza progowej kwoty wynoszącej 4 mld zł. Nie oznacza to jednak, że większość aktywów sektora bankowego jest nieopodatkowana. Podmioty, które opłaciły w 2016 roku analizowany podatek, były w posiadaniu 75% wszystkich aktywów sektora, to natomiast wiąże się z tym, że opodatkowaniu tzw. podatkiem bankowym podlegało trzy czwarte wartości aktywów całego sektora bankowego [*Syntetyczna informacja...*, 2016, s. 5].

Dane dotyczące dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych za poszczególne miesiące w 2016 roku przedstawiono na wykresie 1⁵.

⁵ Przesunięcie o jeden miesiąc kwot zapłaconego podatku za dany miesiąc w stosunku do danych ze sprawozdań operatywnych MF wynika z faktu, że podatek jest płacony w miesiącu kolejnym po miesiącu, za który go naliczono, np. naliczony podatek za luty zostanie zapłacony w marcu itd.

WYKRES 1.

Kwota zapłaconego podatku bankowego w 2016 roku (w mln zł)



* brak danych Ministerstwa Finansów

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań operatywnych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa [Ministerstwo Finansów].

Dane przedstawione na wykresie 1. dotyczą wszystkich podmiotów opłacających podatek bankowy w 2016 roku, jednak należy podkreślić, że około 83,5% wpływów z tego tytułu pochodzi od banków komercyjnych [*Syntezyzna informacja...*, 2016, s. 5]. W pierwszych dwóch miesiącach obowiązywania analizowanego podatku instytucje finansowe odprowadziły do budżetu państwa ponad 361 mln zł za każdy miesiąc. W kwietniu 2016 roku kwota zapłaconego podatku uległa obniżeniu w stosunku do marca tego roku o około 6,17% (do poziomu 338,9 mln zł). Zmiana wartości zapłaconego podatku przez instytucje finansowe od kwietnia 2016 roku była głównie wynikiem wszczęcia przez jeden z banków komercyjnych postępowania naprawczego, co zgodnie z przepisami *Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych* stanowi jeden z elementów zwolnień podmiotowych [*Syntezyzna informacja...*, 2016, s. 6]. Wdrożenie postępowania naprawczego przez Getin Noble Bank przyczyniło się do istotnego zmniejszenia wpływów do budżetu państwa z tytułu tego podatku nie tylko w kwietniu 2016 roku, ale także spowoduje jego zmniejszenie w całym okresie realizacji programu naprawczego. Podmiot ten w dwóch pierwszych miesiącach zapłacił bowiem łącznie około 38,1 mln zł podatku, co stanowiło około 5,25% całkowitych dochodów budżetowych z tego tytułu [http://gnb.pl/gnb/doc/news/r-okresowe-polroczne/2016/2016%20H1_GNB_Skonsolidowany%20raport%20p%C3%B3lroczny.pdf]. Od maja 2016 roku kwota zapłaconego podatku wzrastała, wahając się w poszczególnych miesiącach w przedziale od 343,1 mln zł do 349,6 mln zł, osiągając w październiku poziom około 358 mln zł. Wzrost kwoty zapłaconego podatku w tych miesiącach wynikał głównie ze wzrostu sumy aktywów stanowiących podstawę opodatkowania. Biorąc pod uwagę zmiany głównych składowych,

mających wpływ na wysokość płaconego podatku od niektórych instytucji finansowych, autor artykułu oszacował, że kwota zapłaconego podatku w listopadzie wynosiła nieco ponad 370 mln zł, natomiast w grudniu 2016 roku odpowiednio około 368,2 mln zł.

Istotny wpływ na wysokość podatku zapłaconego przez banki komercyjne miały zmiany podstawowych składników determinujących wysokość podstawy opodatkowania. Dane dotyczące dynamiki zmian najważniejszych składowych podatku od niektórych instytucji finansowych w bankach komercyjnych w Polsce przedstawia wykres 2.

WYKRES 2.

Dynamika podstawowych składników determinujących wysokość podstawy opodatkowania podatkiem bankowym w latach 2015-2016 (31.12.2015 r. = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [KNF].

Dynamika zmian wartości aktywów banków komercyjnych w okresie od grudnia 2014 roku do grudnia 2016 roku była stosunkowo niewielka. Zmiany wartości aktywów w poszczególnych miesiącach w stosunku do poprzedzającego miesiąca wahały się w przedziale od -1,25% do 2,90%. Jednak był zauważalny trend wzrostowy sumy aktywów w posiadaniu banków w badanym okresie, co miało istotny wpływ na kształtowanie się podstawy opodatkowania. Największy wzrost w stosunku do grudnia 2015 roku, w którym wartość aktywów wynosiła około 1 458,42 mld zł, przypadł na listopad 2016 roku, w którym wartość aktywów była większa o około 7,31%, czyli około 106,7 mld zł. Wzrost poziomu wartości aktywów w posiadaniu banków świadczy o ciągłym zwiększaniu skali działania, ale jednocześnie oddziałuje na zwiększanie podstawy opodatkowania, a co za tym idzie, na wysokość podatku płaconego przez banki komercyjne.

Dynamika zmian wartości obligacji skarbowych w posiadaniu banków komercyjnych w okresie od grudnia 2014 roku do stycznia 2016 roku była wyższa od dynamiki

zmian wartości aktywów. Zmiany wartości obligacji skarbowych w poszczególnych miesiącach w stosunku do poprzedniego miesiąca wahały się w tym okresie w przedziale od -8,18% do 6,35%. Wartość obligacji skarbowych w tym czasie wzrosła o około 26,65 mld zł, z wynoszącej w grudniu 2014 roku około 150,8 mld zł do około 177,45 mld zł w styczniu 2016 roku. W lutym 2016 roku wartość obligacji skarbowych w posiadaniu banków wzrosła w stosunku do stycznia tego roku o około 16,23%, czyli około 28,79 mld zł. Oznacza to, że w ciągu jednego miesiąca banki komercyjne przeznaczyły więcej środków na nabycie nowych obligacji skarbowych niż w przeciągu ostatnich trzynastu miesięcy. Od lutego 2016 roku do listopada 2016 roku był widoczny dalszy wzrost wartości obligacji skarbowych w posiadaniu banków komercyjnych. W grudniu 2016 roku nastąpił spadek wartości obligacji skarbowych w stosunku do listopada o około 1,38%, co wynikało głównie ze spadku ogólnego poziomu aktywów banków komercyjnych. Znaczące zwiększenie zainteresowania banków komercyjnych obligacjami skarbowymi od lutego 2016 roku wiąże się z tym, że stanowią one jedną z kategorii wyłączeń niepodlegających opodatkowaniu podatkiem od niektórych instytucji finansowych. W ciągu 2016 roku udział obligacji skarbowych w strukturze aktywów banków komercyjnych wzrósł z 11,76% w styczniu do 15,16% w grudniu. Zwiększanie przez banki udziału obligacji skarbowych w strukturze wszystkich aktywów powoduje obniżanie podstawy opodatkowania, a w konsekwencji wysokości płaconego podatku.

Wzrost udziału obligacji skarbowych w strukturze aktywów istotnie wpływa na realizację funkcji fiskalnej analizowanego podatku. Znaczący wzrost wartości obligacji skarbowych w portfelu inwestycyjnym banków komercyjnych od lutego 2016 roku zasadniczo przyczynił się do obniżenia kwoty zapłaconego podatku. Zwiększenie o około 28,79 mld zł inwestycji w obligacje skarbowe pozwoliło bankom na zaoszczędzenie w pierwszym miesiącu obowiązywania podatku bankowego około 10,54 mln zł, co w skali roku mogłoby dać około 115,93 mln zł oszczędności. Jednak należy zauważyć, że w kolejnych miesiącach 2016 roku następował dalszy wzrost inwestycji banków komercyjnych w obligacje skarbowe, co wywołało obniżanie podstawy opodatkowania w podatku bankowym o wartość tych inwestycji, a w następstwie zmniejszenie dochodów budżetowych z tytułu analizowanego podatku.

Wartość funduszy własnych banków komercyjnych zwiększyła się na koniec 2015 roku w stosunku do grudnia 2014 roku o około 18,41%, czyli około 23,3 mld zł. Zmiana ta wynikała głównie z: pozostawienia w bankach większości wypracowanych zysków z 2014 roku, utworzenia dwóch nowych banków komercyjnych oraz konieczności dostosowania banków do zaleceń KNF dotyczących utrzymywania odpowiedniego poziomu współczynnika kapitału [*Raport o sytuacji...*, 2016, s. 4]. Od końca grudnia 2015 roku do września 2016 roku wartość funduszy własnych wzrastała średnio o około 2,5% na kwartał. Było to raczej związane z rozszerzaniem skali działania banków i wzrostem sumy bilansowej banków komercyjnych niż z chęcią optymalizacji opodatkowania podatkiem od niektórych instytucji finansowych. Jednakże zmiany w wartości funduszy własnych w tym okresie przyczyniły się do obniżenia podstawy opodatkowania analizowanego podatku, co pozwoliło bankom na uzyskanie oszczędności z tego tytułu. Zwiększenie poziomu funduszy własnych w czerwcu 2016 roku o około

4,94 mld zł w stosunku do marca tego roku umożliwiło uzyskanie oszczędności z tytułu zapłacenia niższego podatku w tym miesiącu w kwocie około 1,81 mln zł. W grudniu 2016 roku poziom funduszy własnych banków komercyjnych obniżył się do poziomu około 151,08 mld zł. Oznacza to, że na koniec 2016 roku poziom funduszy własnych w porównaniu z tym samym okresem poprzedniego roku był wyższy o około 0,84%. Zmiana ta nieznacznie wpłynęła na obniżenie podstawy opodatkowania w grudniu 2016 roku.

5. Podsumowanie

Wprowadzenie w 2016 roku nowej daniny w postaci podatku od niektórych instytucji finansowych w Polsce było podyktowane koniecznością pozyskania dodatkowych dochodów budżetowych, które pozwoliłyby na pokrycie rosnących wydatków dotyczących realizacji określonych programów rządowych. Założony w ustawie budżetowej na 2016 rok cel fiskalny związany z nowo wprowadzoną daniną i wynoszący 5,5 mld zł został zrealizowany w około 64%⁶, co oznacza, że należy negatywnie ocenić realizację funkcji fiskalnej analizowanego podatku.

Przeprowadzone badanie i analiza danych statystycznych posłużyły sformułowaniu poniższych wniosków.

1. Istotny wpływ na wysokość zapłaconego podatku miały banki komercyjne, będące głównymi płatnikami podatku, których udział w kwocie zapłaconego podatku wyniósł około 83,5%.
2. Działania banków komercyjnych w postaci zmiany struktury aktywów, które były reakcją na wprowadzenie dodatkowego obciążenia, spowodowały obniżenie podstawy opodatkowania, a co za tym idzie, kwoty zapłaconego podatku.
3. Najważniejszym narzędziem optymalizacji podatkowej, wykorzystywanym przez banki komercyjne, okazały się inwestycje w obligacje skarbowe, które pozwoliły bankom na uzyskanie znacznych oszczędności.
4. Rzeczywiste oddziaływanie na poziom dochodów budżetowych z tytułu analizowanego podatku w 2016 roku miało wprowadzenie programu naprawczego przez Getin Noble Bank, który powoduje zwolnienie danego podmiotu z podatku od niektórych instytucji finansowych.

Obowiązująca od 1 lutego 2016 roku konstrukcja podatku od niektórych instytucji finansowych przyczyniła się do zastosowania przez banki komercyjne rozwiązań optymalizacyjnych w zakresie tego podatku, co zasadniczo wpłynęło na wysokość dochodów budżetowych za 2016 rok. Jednak za sprawą inwestycji w obligacje skarbowe banki komercyjne w znacznym stopniu spowodowały finansowanie długu publicznego. Można zatem stwierdzić, że obecna konstrukcja podatku wspiera finansowanie długu publicznego z jednej strony przez wpływy z podatku bankowego, z drugiej strony dzięki zachęceniu podmiotów sektora finansowego do inwestycji w obligacje skarbowe.

⁶ Przy założeniu, że zgodnie z szacunkiem, kwota zapłaconego podatku za listopad 2016 roku wyniesie około 370 mln zł.

Przeprowadzone badania nie wyczerpują podjętej problematyki, lecz mogą stanowić przyczynek do dalszych rozważań na ten temat, tym bardziej że od wprowadzenia tzw. podatku bankowego upłynęło niewiele czasu. Niewątpliwie, jako stosunkowo nowa danina publiczna, obowiązująca w Polsce, wymaga ona dalszych analiz, w szczególności w kontekście realizacji funkcji fiskalnej, która jest w zasadzie podstawą wprowadzenia każdego podatku.

Literatura

- Beck T., Losse-Muller T., 2010, *Financial sector taxation: Balancing fairness, efficiency, and stability*, <http://voxeu.org/article/financial-sector-taxation-balancing-fairness-efficiency-and-stability> (data wejścia: 17.11.2016).
- Dec P., Masiukiewicz P., 2013, *Podatek bankowy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Deloitte, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-franceguide-2017.pdf> (data wejścia: 30.03.2017).
- Gielda M., Raszewska-Skalecka R., 2015, *Przedmowa*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, M. Gielda, R. Raszewska-Skalecka (red.), E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Gluchowski J., 2006, *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
http://gnb.pl/gnb/doc/news/r-okresowe-polroczne/2016/2016%20H1_GNB_Skonsolidowany%20raport%20p%C3%B3w%20C5%82roczny.pdf (data wejścia: 07.03.2017).
- Kawulski A., Smykla B., 2002, *Nadzorcze normy ostrożnościowe według znowelizowanej ustawy Prawo bankowe na tle regulacji Unii Europejskiej (aspekty prawne)*, https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/156.pdf (data wejścia: 03.03.2017).
- Kil K., Ślusarczyk R., 2014, *Podatek bankowy w krajach Unii Europejskiej – ocena implementacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Polityka Ekonomiczna” nr 348, DOI: 10.15611/pn.2014.348.11.
- KNF, https://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html (data wejścia: 13.03.2017).
- Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-operatywne-miesieczne-z-wykonania-budzetu-panstwa> (data wejścia: 03.03.2017).
- NBP, <https://www.nbp.pl/kursy/kursya.html> (data wejścia: 31.03.2017).
- Pawłowicz L., 2015, *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, http://www.ibngr.pl/content/download/2094/19697/file/Stanowisko_IBnGR_wobec_opodatkowania_bank%C3%B3w_w_Polsce.pdf (data wejścia: 17.11.2016).
- Raport o sytuacji banków w 2015 roku*, 2016, https://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_O_SYTUACJI_BANKOW_2015_tcm75-47215.pdf (data wejścia: 17.11.2016).
- Sosnowski M., 2015, *Realizacja funkcji fiskalnej w zakresie podatku od towarów i usług*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 76, t. 1, DOI: 10.18276/frfu.2015.76/1-10.

- Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych*, 2016, https://www.knf.gov.pl/Images/info_nt_wplywu_podatku_od_niektorych_instytucji_finansowych_na_syt_bankow_tcm75-47509.pdf (data wejścia: 17.11.2016).
- Szolno-Koguc J., Twarowska M., 2015, *Dodatkowe daniny publiczne sektora finansowego (banków) – przegląd międzynarodowy*, http://alterum.pl/uploaded/Ekspertyza_-_dodat_kowe_daniny_publiczne_sektora_finansowego.pdf (data wejścia: 17.09.2016).
- Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, 2004, J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych*, Dz. U. 1992, Nr 21, poz. 86, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych*, Dz. U. 2016, poz. 68, z późn. zm.
- Zygierewicz M., 2012, *Specjalny podatek od instytucji finansowych – próba poszukiwania najlepszego rozwiązania*, „Bezpieczny Bank”, nr 3(48).