

PROPOZYCJA ZMIAN ZASAD WYMIARU PODATKU BANKOWEGO W POLSCE NA RZECZ ZWIĘKSZENIA ZDOLNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO DO FINANSOWANIA GOSPODARKI

Sygn. PAB/WIB 11/2025

ISBN: 978-83-975671-6-0

Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Warszawa, czerwiec 2025

SGH



ZWIĄZEK
BANKÓW
POLSKICH

WIB

PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

O raporcie

Raport „**Propozycja zmian zasad wymiaru podatku bankowego w Polsce na rzecz zwiększenia zdolności sektora bankowego do finansowania gospodarki**” został opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Autorzy

Raport przygotowany przez zespół w składzie:

Tomasz Pawlonka

Doktor nauk ekonomicznych. Dyrektor Zespołu Badań i Analiz, Związek Banków Polskich, Dyrektor Programu Analityczno-Badawczego Warszawskiego Instytutu Bankowości, adiunkt w Katedrze Finansów SGGW w Warszawie. Realizuje prace nad warunkami rozwoju sektora bankowego, z uwzględnieniem środowiska makroekonomicznego i regulacyjnego, zagadnień struktury rynku finansowego i finansowania gospodarki. Posiada praktyczne doświadczenia analityczne w zakresie sektora bankowego ze szczególnym uwzględnieniem bankowości spółdzielczej. Od samego początku związany z Programem Analityczno-Badawczym WIB, którego pracami kieruje od marca 2024 r. Doświadczony prelegent i autor ponad 40 publikacji, w tym czterech monografii. Adiunkt w Katedrze Finansów Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Wieloletni doświadczony nauczyciel akademicki. Jego działalność naukowo-dydaktyczna skoncentrowana jest na bankowości, finansach behawioralnych oraz zarządzaniu finansami przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw agrobiznesu.

Agnieszka Nierodka

Ekonomista, Doradca Zarządu w Zespole Badań i Analiz Związku Banków Polskich, specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących rozwoju rynku hipotecznego i nieruchomości, refinansowania kredytów hipotecznych, ochrony konsumenta oraz prawa europejskiego. Zapewnia wsparcie w zakresie badań statystycznych Grupom Roboczym przy Europejskiej Federacji Hipotecznej w Brukseli. Doświadczony prelegent i autor publikacji dot. rozwoju bankowości hipotecznej i rynku listów zastawnych, ochrony konsumenta oraz skuteczności obowiązków informacyjnych wobec konsumenta.

Bartosz Przyborowski

Finansista, specjalista w Zespole Badań i Analiz Związku Banków Polskich, specjalista w Programie Analityczno-Badawczym Warszawskiego Instytutu Bankowości. Realizuje prace związane z warunkami funkcjonowania sektora bankowego, analizą sytuacji makroekonomicznej i warunków dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. Dzięki doświadczeniu audytorskiemu posiada szerokie doświadczenie w analizie finansowej oraz sprawozdawczości przedsiębiorstw z wielu branż. Absolwent Katedry Finansów, Instytutu Ekonomii i Finansów SGGW w Warszawie.

Michał Bernardelli

Profesor SGH. Pracownik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Dziekan Studium Magisterskiego SGH. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego na kierunkach matematyka i informatyka. W 2008 roku uzyskał stopień doktora nauk matematycznych, a w 2020 roku habilitację w zakresie nauk ekonomicznych. Od ponad 20 lat konsultant, kierownik i wykonawca wielu projektów komercyjnych i badawczo-rozwojowych w obszarze modelowania ekonometrycznego oraz sztucznej inteligencji. Interdyscyplinarność jego prac naukowych opiera się głównie na wykorzystaniu aparatury informatycznej i matematycznej do rozwiązywania problemów z obszarów związanych z analizą i eksploracją danych, w szczególności w problematyce Big Data, metod predykcyjnych i optymalizacji. Jest autorem ponad 80 artykułów naukowych, jak również kilku monografii.

Agnieszka K. Nowak

Adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, w Kolegium Zarządzania i Finansów. Absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (kierunek: finanse i bankowość), ukończone Podyplomowe Studium Doskonalenia Pedagogicznego w SGH. W pracy naukowej zajmuje się bankowością i finansami. Prowadzi zajęcia na studiach licencjackich, dyplomowych i podyplomowych. Wielokrotnie nagradzana przez Słuchaczy studiów podyplomowych tytułem najlepszego wykładowcy. Uczestnik licznych konferencji naukowych oraz staży polskich i zagranicznych. Autorka publikacji (m.in. z zakresu ryzyka bankowego, controllingu, rachunku efektywności, edukacji i świadomości finansowej oraz Społecznej Odpowiedzialności Biznesu, BNPL i wykorzystywania nowych technologii w finansach oraz ESG). Praktyk – bankowiec. Od 30 lat związana z instytucjami finansowymi, na kierowniczych stanowiskach oraz jako członek rad nadzorczych, specjalizuje się w obszarze ryzyka w bankach i innych instytucjach finansowych, adekwatności kapitałowej oraz analizy kondycji finansowej banków. Od ponad 25 lat współpracuje także z agencjami szkoleniowymi.

Marcin Jamroży

Dyrektor Instytutu Finansów SGH, kierownik Zakładu Podatków, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, doktor nauk prawnych, kierownik Podyplomowych Studiów Opodatkowanie Międzynarodowe oraz Podyplomowych Studiów Ceny Transferowe i Zarządzanie Podatkami, doradca podatkowy i radca prawny. Inicjator i współorganizator konferencji naukowych i debat podatkowych. Autor ponad 160 recenzowanych publikacji. Doradca podatkowy (1999), radca prawny (2009), biegły sądowy (2009). Ekspert w Departamencie Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów (2022–2024), w latach 2020–2021 dyrektor Departamentu Cen Transferowych i Wycen MF. Członek Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania (2021–2024), były członek m.in. Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego oraz Państwowej Komisji Egzaminacyjnej do Spraw Doradztwa Podatkowego (2010–2018). W latach 2013–2019 partner w firmie doradczej Rödl & Partner. Pełnił funkcję sędziego Sądu Dyscyplinarnego Mazowieckiego Oddziału Krajowej Izby Doradców Podatkowych (2006–2017), zasiadał w Zarządzie Polskiego Oddziału IFA (2015–2019).

Kamil Flig

Pracownik Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

O programie

Program Analityczno-Badawczy przy Fundacji WIB powstał w 2019 r. jako odpowiedź na potrzeby sektora bankowego w zakresie wysokiej jakości analiz i badań z obszaru cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, a także szeroko rozumianego otoczenia sektora bankowego, kształtującego warunki działania banków w Polsce. Prace analityczno-badawcze w ramach programu realizowane są pod kątem możliwości praktycznego wykorzystania wyników w celu rozwoju sektora bankowego, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa usług oraz – w ostateczności – kreowania wartości dla klientów – końcowych użytkowników bankowości.

W ramach programu realizowane są analizy i badania w następujących obszarach:

-  Nowe technologie w sektorze bankowym, cyberbezpieczeństwo banków i systemy płatnicze
-  Ekonomiczna analiza rozwoju sektora bankowego, stabilności banków, otoczenia makroekonomicznego
-  Prawno-regulacyjne i legislacyjne uwarunkowania działalności sektora bankowego oraz wyzwania wynikające z orzecznictwa sądów krajowych i europejskich
-  ESG i sustainable finance
-  Prace analityczno-badawcze w zakresie poszczególnych obszarów funkcjonowania banków oraz w zakresie funkcjonowania wskaźników referencyjnych

Więcej na temat działalności programu na stronie www.pabwib.pl

Kontakt

dr Tomasz Pawlonka
Dyrektor Programu
m: 505 917 778
e: tpawlonka@wib.org.pl

Warszawski Instytut Bankowości
00-380 Warszawa, ul. Kruczkowskiego 8
t: (22) 182 31 70
e: pab@wib.org.pl

Agnieszka Nierodka
m: 607 484 391
e: anierodka@wib.org.pl

dr Agnieszka Wicha
m: 661 646 474
e: agnieszka.wicha@zbp.pl

Bartosz Przyborowski
m: 795 933 104
e: bartosz.przyborowski@zbp.pl

Spis treści

WPROWADZENIE.....	8
CZĘŚĆ I – ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH	9
Rozdział 1. Doświadczenia związane z wprowadzeniem podatków bankowych w państwach Unii Europejskiej.....	9
1.1. Pierwsza fala wprowadzania podatków bankowych (2009 – 2012 r.)	9
1.2. Druga fala wprowadzania podatków bankowych (2023 – 2025 r.)	11
1.3. Podatek bankowy – kwestie definicyjne	18
1.4. Podstawy naliczania podatków bankowych	20
1.5. Przeznaczenie środków uzyskanych z podatku bankowego	24
1.6. Węgrzy: oparcie podatku bankowego o aktywa sektora bankowego	25
1.7. Geneza i konstrukcja podatku bankowego w Polsce	26
Rozdział 2. Analiza dotycząca bieżącego mechanizmu podatku bankowego w Polsce i jego konsekwencji dla sektora bankowego i gospodarki	30
2.1. Obciążenie sektora bankowego podatkiem bankowym w Polsce i w wybranych państwach UE-27 – analiza porównawcza	30
2.2. Poziom obciążenie polskiego sektora bankowego z tytułu podatku bankowego	39
2.3. Wpływ podatku bankowego na oprocentowanie kredytów	42
2.4. Wpływ podatku bankowego na podaż kredytów dla sektora niefinansowego oraz deformację aktywów w polskim sektorze bankowym	47
Podsumowanie i rekomendacje.....	64
Bibliografia	68

CZĘŚĆ II – SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA.....	71
Skróty	73
1. Cel badania	74
2. Elementy konstrukcyjne podatku bankowego w aktualnym stanie prawnym	74
2.1. Podatnicy	74
2.2. Przedmiot i podstawa opodatkowania	75
2.3. Zwolnienia i ulgi podatkowe	77
2.4. Stawka podatku.....	77
2.5. Podatek bankowy a koszty uzyskania przychodów	77
3. Ocena utraty wolumenu kredytów z tytułu funkcjonowania podatku bankowego	77
3.1. Przerzucalność podatku bankowego	77
3.1.1. Badania międzynarodowe.....	78
3.1.2. Badania krajowe.....	79
3.2. Ocena wielkości akcji kredytowej sektora bankowego.....	80
3.3. Prognoza wpływu wprowadzenia podatku bankowego na obszar kredytowy sektora bankowego	84
3.3.1. Metoda adekwatności kapitałowej.....	84
3.3.2. Podejście oparte na analizie szeregów czasowych.....	86
3.3.3. Zestawienie wyników predykcji	92
4. Wpływ podatku bankowego na ceny kredytów	93
4.1. Wpływ podatku bankowego na marżę odsetkową.....	94
4.2. Szacunki związane ze zmianą kosztów kredytów po wprowadzeniu podatku bankowego	97
5. Wyłączenia niektórych kredytów z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym	98
5.1. Przykłady z innych jurysdykcji podatkowych.....	98
5.2. Ulgi i wyłączenia z perspektywy teorii optymalnego opodatkowania.....	99
5.3. Stanowisko Zespołu SGH.....	99
6. Analiza wysokości i stabilności w czasie opodatkowania podatkiem bankowym w rekomendowanej formule	100
6.1. Rekomendowana formuła podatku bankowego.....	100
6.2. Warianty rekomendowanej formuły podatku bankowego	101
6.3. Wyłączenie banków zrzeszających	102
7. Stawka podatkowa w rekomendowanej formule podatku bankowego.....	103
8. Hipotetyczna wysokość wpływów budżetowych.....	105
9. Skutki rekomendowanej formuły podatku bankowego na dostępność kredytów oraz zmianę ceny kredytu	108
10. Rekomendowane zmiany w ustawie o podatku od niektórych instytucji finansowych	109
Aneks dokumentacyjny	112
Bibliografia	112
Spis tabel.....	115
Spis rysunków	115

Wprowadzenie

Ostatnie dwie dekady były okresem silnego wzrostu gospodarczego, przeplatanego równie intensywnymi kryzysami gospodarczymi. Kryzys subprime w USA, kryzys zadłużeniowy państw PIGS, pandemia Covid-19, zerwane łańcuchy dostaw czy w końcu wybuch wojny w Ukrainie powodowały tak ciężkie skutki gospodarcze, że w czasie ich trwania potrzebna była pomoc z budżetów państw dla podtrzymania działania podmiotów prywatnych. W rezultacie, dochodziło do coraz wyższego poziomu obciążenia finansów publicznych, co samo w sobie może pogłębiać zjawiska kryzysowe.

Nie jest zatem zaskakującym fakt, że w okresie wchodzenia gospodarek w kolejny cykl wzrostu, władze publiczne zadecydowały o sięgnięciu po środki prywatne, aby zmniejszać zadłużenie po stronie budżetów państw. W takim otoczeniu urodziła się w państwach UE koncepcja podatku bankowego. Jakkolwiek nie udało się wypracować jednolitego modelu tej daniny, co do zasady opierała się ona pierwotnie na opodatkowaniu banków w okresie prosperity w celu wyposażenia kapitałowej instytucji stabilizujących sektor bankowy, bądź – w szerokim ujęciu – dla zwiększenia środków przekazywanych przez sektor finansowy na finansowanie wydatków budżetowych. Z czasem jednak skłonność rządzących do pobierania od instytucji finansowych, w tym banków, dodatkowej daniny zaczęła odchodzić od pierwotnej koncepcji skompensowania budżetowi wydatków poniesionych na rzecz sektora. W ciągu ostatnich kilku lat, w otoczeniu najwyższej od dziesięcioleci inflacji, pojawiła się skłonność do zwiększonego opodatkowania zysków sektora bankowego.

Jak każda inna danina nakładana na przedsiębiorców – powyższa sytuacja rodzi pytanie o granice racjonalnych obciążeń sektora, ale też wpływ tych obciążeń na skłonność sektora bankowego do finansowania gospodarki. Nie jest zaskoczeniem, że podatek bankowy – jak każdy inny podatek majątkowy – może zniechęcać banki do podejmowania działań zwiększających majątek, czyli podstawę opodatkowania (aktywa, pasywa względnie inne pozycje bilansu); ale też zachęca banki do przerzucania części nowych obciążeń na ich klientów. W takim kontekście warto rozważyć, w jakim stopniu nałożenie na sektor nowej daniny wpływa na sektor i czy wpływ ten nie jest nadmiernie uciążliwy.

Szczególnie dużo uwagi należy poświęcić specyfice podatku bankowego pobieranego w Polsce od blisko 10 lat. Mamy to do czynienia ze specyficzną sytuacją: sektor, który nie był beneficjentem pomocy publicznej podczas poszczególnych kryzysów na poziomie makro, został obciążony najwyższym w UE wymiarem podatku bankowego i dodatkowo został on skierowany w podstawową czynność bankową – czyli m.in. udzielanie kredytów. Relatywnie długi okres obowiązywania podatku bankowego w Polsce – zarówno w okresie intensywnego wzrostu gospodarczego, jak i w okresie głębokich kryzysów – pozwala na dokonanie oceny: na ile wprowadzenie w Polsce podatku bankowego przyczyniło się do spowolnienia akcji kredytowej oraz czy obecnie funkcjonujący mechanizm poboru podatku jest optymalny z punktu widzenia możliwości finansowania gospodarki przez banki.

Sektor bankowy świadomy jest turbulentnych warunków w których od kilku lat funkcjonuje polska gospodarka, toteż nie odrzuca samej idei nałożenia na banki podatku bankowego – ale skłania się ku zmianie sposobu i podstawy naliczania podatku na bardziej antycykliczny, nie pogłębiający skutków gospodarczej dekonunktury i nie penalizujący działalności kredytowej.

Stąd też w ramach analizy przeprowadzonej przez Zespół Badań i Analiz Związku Banków Polskich oraz Zespół Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – opracowano propozycję zmiany podstawy naliczania podatku bankowego w taki sposób, aby z jednej strony nie ograniczał on dalej działalności kredytowej sektora bankowego, wspierając jednocześnie dostępność finansowania projektów inwestycyjnych, z drugiej zaś, aby zmiana ta była co najmniej neutralna budżetowo – a zatem aby zapewniała wpływy do budżetu państwa na poziomie nie mniejszym niż w latach 2016–2024.

Niniejszy raport, który powstał w ramach Programu Analityczno-Badawczego Warszawskiego Instytutu Bankowości stanowi wspólne dzieło zrealizowane w ramach porozumienia o współpracy zawartego pomiędzy Związkiem Banków Polskich a Szkołą Główną Handlową w Warszawie.

Część I

ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

dr Tomasz Pawlonka

Agnieszka Nierodka

Bartosz Przyborowski



ZWIĄZEK
BANKÓW
POLSKICH

CZĘŚĆ I – ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

Rozdział

1. Doświadczenia związane z wprowadzeniem podatków bankowych w państwach UE

1.1. Pierwsza fala wprowadzania podatków bankowych (2009 – 2012 r.)

Koncepcja opodatkowania banków dodatkową daniną pojawiła się jako pokłosie kryzysu *subprime* w latach 2008–2009. Ze względu na rolę, jaką banki odgrywają w gospodarkach rynkowych, wiele państw zdecydowało się na ich ratowanie w ramach pomocy publicznej. Znaczące zaangażowanie środków publicznych pozwoliło na uniknięcie wielu bankructw i powstawania efektu domina upadłości w sektorze bankowym, jednakże przeznaczenie tych środków wymagało cięć budżetowych w innych sferach. W efekcie, doszło do znaczącego spowolnienia gospodarczego nie tylko w USA – rynku, który był pierwotnym źródłem kryzysu finansowego, ale też w państwach Unii Europejskiej. Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej, pomoc publiczna udzielona sektorowi finansowemu wyniosła 16,5% PKB UE, zaś poważne problemy z funkcjonowaniem rynku bankowego w okresie 2007 – 2009 wystąpiły aż w 23 państwach, a w 13 państwach – wystąpił kryzys o charakterze systemowym¹. W następstwie tych wydarzeń, rządy największych państw stanęły przed wyzwaniem wprowadzenia regulacji prawnych mających na celu zapobieganie wystąpienia kryzysów finansowych w przyszłości². Z uwagi na skalę dofinansowania sektora bankowego pojawiła się koncepcja wprowadzenia podatku bankowego, który byłby formą rekompensaty za udzieloną pomoc rządową, a także zaangażowanie banków do stworzenia

bufora na wypadek wystąpienia kolejnej fali kryzysu. Warto jednak w tym miejscu zauważyć, że przy takim podejściu, **koszty ratowania banków poniosły jednostki, które przetrwały kryzys finansowy bez pomocy ze strony państwa**. Ponadto, wprowadzenie nowej daniny tuż po kryzysie finansowym może zadziałać procyklicznie, bowiem w tym okresie banki mają niższą zdolność do ponoszenia dodatkowych obciążeń³.

Drugim – bardziej długofalowym celem – było **stworzenie pewnego rodzaju bufora kapitałowego**, który mógłby zostać wykorzystany na pokrycie kosztów przyszłych kryzysów. Trzeci cel nowego podatku miał zasadniczo doprowadzić do zwiększenia nadzoru nad europejskim sektorem bankowym, a w szczególności – **zniechęcić banki do angażowania się w najbardziej ryzykowne transakcje**⁴.

Założenia pierwszej koncepcji nowej daniny bankowej były równolegle opracowywane przez Komisję Europejską (wraz z grupą roboczą Komitetu Ekonomiczno-Finansowego) oraz MFW. **KE opracowała zasady zharmonizowanego obciążenia banków podatkiem**, które miały zapobiec ryzyku naruszenia zasad równej konkurencji w sytuacji braku koordyna-

- 1 K. Kil, R. Ślusarczyk, Podatek bankowy w państwach Unii Europejskiej – ocena implementacji, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 348, 2014 r., s. 126, <https://www.dbc.wroc.pl/dlibra/docmetadata?id=27665&from=publication> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
- 2 Juszczak S., Snarski P., „Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego”, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, (93), 43–56, Warszawa 2011
- 3 A. Kozłowska, Podatek bankowy w państwach UE – wybrane aspekty, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, 2017/2, s. 92–93, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_5604_01_3001_0010_4683/c/1498-1355.pdf, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
- 4 Cz. B. Martysz, B. Bartlewski, Podatek bankowy – koncepcja i studium przypadków wybranych państw UE, Studia Biura Analiz Sejmowych, nr 1 (53) 2018, s. 101–133, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2080-2404-year-2018-issue-1_53_-article-bwmeta1_element_desklight-d72a8617-01a8-475c-a1ec-69627cb9608b [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

cji pobierania podatków od instytucji prowadzących działalność transgraniczną. Zakładały one, że:

1. Nowe opłaty miały stanowić jeden z elementów stanowiących ramy zarządzania kryzysowego;
2. Podstawą naliczania opłat miały być zobowiązania instytucji kredytowych pomniejszone o depozyty objęte gwarancjami i kapitał własny banku.
3. Zakres podmiotowy powinien odzwierciedlać odpowiedzialność za nadzór i zarządzanie kryzysowe. Konieczne jest unikanie podwójnego opodatkowania, w tym: obciążania tym samym rodzajem opłaty instytucji kredytowej prowadzącej działalność w kilku państwach członkowskich.
4. Konieczna jest ostrożna kalibracja opłat od banków, aby nie stanowiły one zbyt dużego obciążenia dla sektora bankowego i nie osłabiały zdolności banków do akumulacji kapitału. Opłaty od banków wprowadzane były równolegle do inicjatyw mających na celu wzmocnienie stabilności sektora, w szczególności: regulacji w zakresie wymogów kapitałowych i płynnościowych oraz systemów gwarantowania depozytów. Dlatego ich wpływ na sektor finansowy powinien być rozpatrywany łącznie.
5. Opłaty powinny być przedmiotem regularnego przeglądu⁵.

Bardziej szczegółowe założenia nowej opłaty bankowej zostały wypracowane przez MFW w 2010 r.⁶ Zalecenia MFW wskazały 2 cele kontrybucji sektora bankowego: wsparcie stabilności finansowej oraz podatek od aktywności finansowej. Ta pierwsza miała bezpośrednio zasilać budżet państwa, bądź specjalnie utworzony w tym celu fundusz. Podatek od aktywności finansowej miałby być kierowany wprost do budżetu, zaś jego istnienie było motywowane tym, że usługi bankowe nie są obciążone podatkiem VAT.

Przedstawiono 3 wersje podatku od aktywności finansowej (Financial Activity Tax, FAT):

1. FAT 1 – podstawą opodatkowania jest suma zysków, powiększona o sumę wynagrodzeń, pomniejszona o wydatki inwestycyjne;

2. FAT 2 – podstawą opodatkowania jest kasowy zysk gotówkowy plus wynagrodzenia powyżej zdefiniowanego ex ante poziomu;

3. FAT 3 – podstawą opodatkowania jest nadmiarowy zwrot z działalności o wysokim ryzyku (jego poziom należałoby odrębnie ustalić), powiększony o wysokie wynagrodzenia.

W ocenie MFW, FAT miał pod wieloma względami charakter podatku VAT: tak samo jak VAT, nie miałby on bezpośredniego wpływu na strukturę działań podejmowanych przez same instytucje finansowe, ponieważ poziom daniny zależałby od osiągniętego efektu końcowego (zysku), a nie od sposobu jego osiągnięcia lub wielkości obrotu. Koncepcja wprowadzenia na poziomie G-20 podatku FAT został poparty w 2010 r. przez Komisję Europejską⁷. Szacowano, że wpływy z jego tytułu mogłyby przynieść 25,9 mld euro w wariantcie FAT1, 11,1 mld euro w wariantcie FAT2 lub 4,9 mld euro w wariantcie FAT3. Koncepcję wprowadzenia podatku od aktywności finansowej zaproponowano na szczycie państw G-20 w Toronto w czerwcu 2020 r. Nie osiągnięto jednak porozumienia w sprawie wprowadzenia globalnego podatku. Ustalono, że problem jego wprowadzenia powinien być pozostawiony w gestii poszczególnych państw.

Kolejną rozważaną koncepcją było **podatek od transakcji finansowych**, mający charakter podatku obrotowego (Financial Transaction Tax, FTT). Rozważane były 2 konstrukcje tego podatku: szersza miałaby obejmować transakcje instrumentami finansowymi (w tym: instrumentami strukturyzowanymi i derywatami; przy czym trudnością byłaby ich odpowiednia wycena), węższa – tylko transakcje dotyczące akcji i obligacji. Co do zasady, podatek FTT miał zapobiegać tworzeniu się baniek spekulacyjnych oraz ograniczyć krótkoterminową działalność spekulacyjną banków poprzez podniesienie kosztów zawierania transakcji spekulacyjnych. Kryzys subprime ujawnił bowiem m.in. zbyt dużą zależność od finansowania krótkoterminowego. W latach 2000–2007 udział jednodniowych transakcji repo podwoił się. Finansowanie krótkoterminowe jest oczywiście znacząco tańsze od finansowania długoterminowego oraz umożliwia szybszy rozwój akcji kredytowej niż ma to miejsce podczas budowania przez banki bazy

5 Narodowy Bank Polski, Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej, Warszawa, 15.10.2010 r., s. 3–4, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/banki_aspekty_opodatowania.pdf, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

6 Międzynarodowy Fundusz Walutowy, A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for the G-20, June 2010, <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

7 Komisja przedstawia wizję opodatkowania sektora finansowego, IP/10/1298, Bruksela, 7 października 2010 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_10_1298/IP_10_1298_PL.pdf [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

depozytowej. Jednak ze względu na możliwość szybkiego wycofania środków z rynku pieniężnego, ta metoda refinansowania akcji kredytowej jest też bardzo ryzykowna, wystawiając sektor na znaczące ryzyko płynności. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia chociażby po upadku Lehman Brothers (2008 r.), kiedy rynek międzybankowy niemal zamarł, w okresie kryzysu zadłużenia strefy euro (2010 – 2012 r.), czy upadku SVB i odpływu depozytów z Credit Suisse (oba w 2023 r.).

W ocenie KE, FTT byłby podatkiem bardziej odpowiednim do globalnego stosowania – jego jednostronne wprowadzenie wiązałoby się bowiem się ze znacznym ryzykiem (szczególnie przeniesienia transakcji do jurysdykcji nim nieobjętych). KE była na stanowisku, że FAT wydaje się oferować korzyści w postaci możliwości zwiększenia przychodów i zapewnienia uczciwego wkładu banków, bez wysokiego ryzyka związanego z FTT. Projekt wprowadzenia podatku od transakcji finansowych rozpatrywano w listopadzie 2011 r. w Cannes na szczycie G-20, jednak nie udało się osiągnąć porozumienia między państwami. Przeciwnikami wprowadzenia tego podatku były m.in. USA i Wielka Brytania. Także Europejski Bank Centralny poddał w wątpliwość skuteczność stosowania podatku FTT w Unii. Główne zastrzeżenia dotyczyły możliwości przenoszenia działalności części sektora finansowego UE do innych centrów finansowych, a także obniżenia konkurencyjności unijnego sektora finansowego. **Stąd też – mimo początkowego zainteresowania tą koncepcją – nie udało się wprowadzić wspólnotowego podatku bankowego. Kwestię tę pozostawiono jednak w gestii państw członkowskich – z których 14 zdecydowało się na wprowadzenie jakiejś formy podatku banko-**

wego – głównie na przełomie lat 2011–2012 (w I turze wprowadzania podatków bankowych).

Inne koncepcje opodatkowania sektora bankowego, rozważane przez KE, obejmowały⁸:

- Podniesienie stawki podatku dochodowego (CIT) – takie rozwiązanie jest optymalne, gdy nadrzędnym celem podatku jest cel fiskalny, a więc zwiększenie publicznych dochodów.
- Podatek od dodatkowych wynagrodzeń – nakładany na premie i dodatkowe wynagrodzenie pracowników poszczególnych sektorów. Podatek byłby płacony, gdyby wynagrodzenia przekroczyły wcześniej ustalony w ustawie próg.
- Opłata od transakcji walutowych – przedmiotem opodatkowania byłyby transakcje wymiany walutowej. Zakłada się wprowadzenie odpowiednio niskiej stawki podatku, tak aby nie miał on negatywnego wpływu na funkcjonowanie rynku walutowego, a jednocześnie przynosił wpływy budżetowe.
- Podatki korekcyjne – to grupa podatków naliczanych od ryzyka systemowego. Taki podatek mógłby być naliczany progresywnie w przypadku zwiększania się udziału w bilansie należności krótkoterminowych.
- Opłata na fundusz stabilności finansowej – celem jest pokrycie przez instytucje finansowe kosztów związanych z wystąpieniem w przyszłości potencjalnych kryzysów finansowych. Taka forma obciążenia banków pozwoliłaby na zmniejszenie rządowego wsparcia dla sektora finansowego w przyszłości.

1.2. Druga fala wprowadzania podatków bankowych (2023–2025 r.)

Druga fala wprowadzania w UE podatków bankowych była pośrednio związana z kryzysem, który był pochodną kilku kolejno następujących po sobie czynników: pandemii koronawirusa, zerwania łańcuchów dostaw, napaści Rosji na Ukrainę, pociągającej za sobą kryzys energetyczny i szok inflacyjny, prowadzący do skokowego zacieśnienia polityki pieniężnej niemal na całym świecie. W ujęciu bezpośrednim, regulatorzy i nadzorcy rynków podkreślali, że od 2022 r. banki w UE osiągały historycznie wysokie zyski. Zyski te wynikają głównie z opóźnionego przeniesienia szybkiego zacieśnienia polityki pieniężnej na oprocentowanie kredytów. Tym razem prawie połowa

państw UE (12 z 27) nałożyła od 2023 r. nowe podatki na banki, ze względu na osiąganie przez nie „nadmiarowych zysków”.

Zastosowane przez poszczególne państwa rozwiązania w zakresie podatku bankowego nie są jednolite. Podatek bankowy wyliczany o wartość aktywów został wprowadzony w: Polsce (2016), Słowenii (2024), Rumunii (2019) oraz Węgrzech (2010). Jak można zauważyć niewiele państw zdecydowało się na obciążanie sektora bankowego w formie odsetka od aktywów. Prekursorami tej formy w UE byli Węgrzy, którzy w 2010 wprowadzili podatek w wymiarze

0,15% do 50 mld HUF oraz 0,2% powyżej 50 mld HUF wartości aktywów⁹. Wzorem sektora węgierskiego wprowadzono podatek w Polsce. Istotną różnicą były wyłączenia dotyczące głównie nabywania obligacji skarbowych oraz stosowania stałej kwoty zmniejszenia podstawy podatku. Jednakże porównując wymiar obciążeń należy podkreślić, że w Polsce zastosowano zdecydowanie wyższą stawkę wynoszącą 0,44% rocznie (0,0366%/mies.).

Państwom, który stosował przez krótki okres podatek bankowy w oparciu o aktywa sektora była Rumunia. Podstawą podatku były w tym przypadku aktywa pomniejszone m.in. o: gotówkę, rozrachunki z bankiem centralnym, kredyty dla sektora publicznego, kredyty dla sektora finansowego, instrumenty dłużne sektora publicznego. W zależności od wielkości udziału w rynku banki były obciążane stawką 0,2% rocznie dla udziału poniżej 1% w rynku lub 0,4% rocznie w momencie, gdy udział w rynku przekraczał 1%¹⁰. Negatywne skutki dla sektora bankowego spowodowały, że wprowadzony podatek w 2019 roku został wycofany po roku¹¹. Najnowszą odmianę podatku opartego na aktywach zaimplementowano w Słowenii. Aktualnie wysokość podatku wynosi 0,2% średniomiesięcznych wartości aktywów ogółem liczonych na ostatni dzień każdego miesiąca. Podatek bankowy może stanowić redukcję części podatku CIT, a także może być obniżony poprzez wpłaty na fundusz celowy na rzecz likwidacji skutków powodzi i osunięć ziemi¹².

Na podstawie aktywów ważonych ryzykiem wprowadzono podatek we Francji oraz Finlandii. Aktualna wersja podatku we Francji zaczęła obowiązywać od 2016 roku. Na przestrzeni lat z uwagi na zwiększenie stabilności sektora zostanie obniżona stawka podatku. W latach 2016–2025 wynosi 0,0642% wartości ważonych ryzykiem aktywów, zaś w latach 2026–2028 stawka ma być obniżona do poziomu 0,0505%¹³. W odpowiedzi na kryzys i zagrożenie sektora bankowego również Finowie wprowadzili podatek od aktywów ważonych ryzykiem. Decydując się na podatek bankowy wzięto pod uwagę jego czasowość, a także proporcjonalność występowania

ryzyka w sektorze. Podatek obowiązywał w latach 2013–2015¹⁴.

Najliczniejszą grupę podatków/opłat bankowych stanowią te oparte o pasywa i specyficzne modyfikacje stosowane do wyliczenia podstawy. Najczęściej spotykanymi podstawami są pasywa ogółem pomniejszone o kapitały własne, depozyty gwarantowane lub same depozyty. Wynika to z faktu, że podatek bankowy w niektórych państwach nie pełni wyłącznie roli fiskalnej, zaś jest on narzędziem do pobierania składek na fundusze świadczeń gwarancyjnych oraz restrukturyzacji. W Polsce rolę tę powierzono Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu i pobieranie składek odbywa się poza budżetem państwa. Z kolei w takich państwach jak Niemcy, Belgia, Bułgaria, Szwecja to państwo odpowiada za odprowadzenie i przekierowanie środków na fundusze gwarancyjne. Natomiast w Austrii funkcjonuje podatek fiskalny w oparciu o pasywa banków. Wielkość wymiaru podatkowego pomniejszana jest o depozyty gwarantowane, kapitał własny oraz transakcje powiernicze. Stawka podatku jest również zróżnicowana od skali działalności poszczególnych banków¹⁵.

Pośród drugiej grupy podatków bankowych znajdują się podatki oparte o zyski i obroty wypracowane w trakcie roku. W tej grupie przodują głównie podatki od tzw. zysków nadmiarowych. Pojawienie się kryzysu gospodarczego w następstwie pandemii Covid-19 i wojny w Ukrainie spowodowały wzrosty inflacji na terenie całej UE. W reakcji na wzrosty cen w całej Europie były podnoszone stopy procentowe w celu wyhamowania inflacji i obniżenie jej poziomu do zakładanych przez poszczególne banki centralne. Jednocześnie wysokie wydatki budżetowe powodowały coraz większy problem zadłużenia państw, kosztów obsługi długu, a także wzrost deficytów. Łącząc występowanie deficytów budżetowych wraz z lepszymi wynikami banków – wynikających bezpośrednio z wyższych stóp procentowych. Arbitralnie rządy poszczególnych państw decydowały się na wprowadzanie nowego typu podatku. Opodatkowanie zysków nadzwyczajnych związane z krótkookresowym podniesieniem stóp procentowych zastosowa-

9 Komisja Europejska, Taxes in Europe Database V4, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=2061&versionDate=1735686000&isEuro=true&taxType=OTHER_DIRECT

10 KPMG, Changes to the tax on banks' financial assets and a new reference index for credits in Romania currency, <https://kpmg.com/ro/en/home/insights/2019/04/tax-financial-assets.html>

11 KPMG, Tax on financial assets eliminated starting 2020, <https://kpmg.com/ro/en/home/insights/2020/01/tax-financial-assets-eliminated-2020.html>

12 Komisja Europejska, Taxes in Europe Database V4, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=6880&versionDate=1739267326&isEuro=true&taxType=OTHER_DIRECT

13 Replier Livre premier: Assiette et liquidation de l'impôt (Articles 1 A à 1656 quater) Article 235 ter ZE bis (wersja w mocy od 01.01.2016), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031779544

14 Lag om tillfällig bankskatt, <https://finlex.fi/sv/lagstiftning/2012/986?language=swe>

15 Komisja Europejska, Taxes in Europe Database V4, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=941&versionDate=1735686000&isEuro=true&taxType=OTHER_DIRECT

no m.in. w takich państwach jak: Czechy, Włochy, Hiszpania, Węgry, Słowacja, Rumunia, Łotwa. Obciążenie banków tym typem podatku ma wyłącznie funkcję fiskalną. Rozważając wprowadzenie tego typu podatku bankowego należałoby w pierwszej kolejności oszacować skutki kosztów alternatywnych, takich jak niższe wpływy podatkowe, dywidendy przeznaczone dla akcjonariuszy, wśród których znajduje się skarb państwa¹⁶. Należy także dodać, że podatek od zysków nadzwyczajnych w większości był wprowadzany w tych państwach, gdzie nie funkcjonowała żadna inna forma fiskalnego podatku bankowego. Wyjątkiem były jedynie Węgry.

Niewiele państw decyduje się na wprowadzanie podatków od transakcji, gdyż wynika to faktu, iż podatki z tej grupy często przybierają formę, gdzie ostateczny koszt podatku ponosi konsument. Zabezpieczając transakcje banki potrzebują zawierać m.in. kontrakty, opcje, swapy. Finalnie wyższe koszty zabezpieczenia przekładają się na odbiorcę, gdyż banki podnoszą odpowiednio marże o dodatkowe koszty ryzyka zabezpieczeń. Innym przykładem przerzucalności kosztów jest podatek zastosowany na Słowacji. Między innymi osoby prawne, a także samozatrudnieni do początku kwietnia 2025 roku obciążane są dodatkowymi opłatami za wykonywanie płatności zewnętrznych, wypłat gotówki, płatności kartą. Za dokonanie przelewu wynosi 0,4%, a maksymalna stawka podatku może wynieść do 40 EUR. Dokonując wypłaty gotówkowej podatek wynosi 0,8% i nie posiadaj maksymalnej stawki podatku. Bank w tym przypadku jedynie jest pośrednikiem podatkowym i jest wyłącznie płatnikiem, a także na nim spoczywa obowiązek naliczania podatku.

Należy zauważyć, że oczekiwane przychody podatkowe od podatków wprowadzonych w II turze mają wynieść między 0,25% a 1% RWA sektora bankowego rocznie. Wyjątkiem są tu niskie kwoty przychodów w Belgii (0,04% RWA) i Holandii (0,02 RWA), przy czym te – zgodnie z bieżącymi założeniami – mają być wprowadzone na stałe¹⁷.

Hipotetycznie, wprowadzenie nowych podatków bankowych mogłyby stanowić okazję do wyrównania zasad opodatkowania banków w różnych państwach. Pod tym względem obraz jest jednak heterogeniczny. Z jednej strony, wiele państw z nowymi podatkami bankowymi miało już wcześniej relatywnie wysokie podatki bankowe. Z drugiej strony, wiele państw osiągało ponadprzeciętną rentowność banków, co oznacza, że ich obciążenie podatkiem było poniżej średniej. Nowe podatki bankowe, przynajmniej częściowo, mogły tymczasowo wyrównać przychody uzyskane z podatków bankowych w całej UE, co jednak na razie – warunkach wciąż niekompletnej unii bankowej wydaje się nie być priorytetem państw członkowskich. Szczegółową analizę dotyczącą skali obciążenia podatkami bankowymi sektorów bankowych w różnych państwach przedstawiono w rozdziale 3.

Wydaje się, że obecnie wprowadzone, względnie rozważanie podatki bankowe w UE stopniowo tracą swój charakter stabilizujący sektor i przesuwają się w kierunku celu fiskalnego, służącego podreperowaniu budżetów krajowych, nadwerężonych po następujących po sobie zawirowaniach w gospodarce światowej. Podobnie jak przy pierwszej fali wprowadzania podatków, warto podnieść argument, że wprowadzenie nowych obciążeń sektora ad hoc, w odpowiedzi na przejściowy wzrost zysków, może utrudniać przewidywalność środowiska biznesowego; ponadto otwartą kwestią pozostaje pytanie, czy podatki te zostaną utrzymane w sytuacji spadku stóp procentowych, a co za tym idzie – dochodów odsetkowych banków. Wydaje się, że zwłaszcza w państwach, w których poziom bufora antycyklicznego jest relatywnie niski – bardziej racjonalne byłoby budowanie odporności sektorów za pomocą „zamknięcia” nadzwyczajnych zysków banków w postaci budowania niezerowych buforów antycyklicznych, które są łatwiejsze do udźwignięcia w okresie wysokiej rentowności banków. Mimo to obecnie priorytetem krajowych nadzorów wciąż pozostają istniejące lub nowo nakładane podatki bankowe, wymogi funduszy własnych i MREL oraz innych wymogów regulacyjnych. Podsumowanie informacji o szczegółach podatków bankowych w UE zawarte jest w tabeli 1.

16 Giżyński J., Wydajność fiskalna podatku bankowego w Polsce w początkowym okresie jego funkcjonowania, *Nauki o Finansach* nr 1 (30), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2017

17 M. Maneely, L. Ratnovski, Bank Profits and Bank Taxes in the EU, IMF, 09.07.2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/07/09/Bank-Profits-and-Bank-Taxes-in-the-EU-551126>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

Tabela 1. Zestawienie nowych kredytów z kredytami ogółem. Liczby podane w zaokrągleniu do pełnych miliardów złotych.

Typ	Państwo	Podstawa naliczenia podatku	Skala podatkowa/klasa	Stawka podatku	Kwota wolna/wyłączenia	Okres obowiązywania	Uwagi
I. Podatek bankowy	Austria	Pasywa pomniejszone o kapitał własny, depozyty gwarantowane i transakcje powiernicze	od 300 mln do 20.000 mln €	0,024% (podniesiona do 0,033% w latach 2025–2026)	300 mln €	od 01.01.2011 r. Od 2017 r. wprowadzono kilka limitów podatku.	Dla lat 2025 – 26 – podniesiono stawki podatku bankowego + dodatkowy podatek od nadmiarowych zysków – por. IV.
			pow. 20.000 mln €	0,029% (podniesiona do 0,041% w latach 2025–2026)			
	Finlandia	Aktywa ważone ryzykiem	-	0,125%	-	01.01.2013 – 31.12.2014 r.	
	Francja	Aktywa ważone ryzykiem	-	0,141% (2011–2015) 0,0642% (2016–2025) 0,0505% (2026–2028)	500 mln €	01.01.2011 – 31.12.2028 r.	
	Holandia	Pasywa pomniejszone o kapitał własny, depozyty gwarantowane i zobowiązania związane z dział. ubezpieczeniową	zobowiązania długoterminowe (powyżej 1Y) zobowiązania krótkoterminowe (poniżej 1Y)	0,022% – podniesione od 2022 r. do 0,029% 0,044% – podniesione od 2022 r. do 0,058%	23,5 mld €	od 01.10.2012 r. podwyżka od 2022 r.	
	Łotwa	Pasywa pomniejszone o kapitał własny, depozyty gwarantowane i hipoteczne listy zastawne	-	0,072%	-	od 01.01.2011 r.	
	Polska	Aktywa pomniejszone o fundusze własne i skarbowe papiery wartościowe	-	0,44%	4 mld zł (banki)	od 01.02.2016 r.	
	Portugalia	Pasywa pomniejszone o kapitał własny, depozyty gwarantowane, instrumenty pochodne	Pasywa pomniejszone o kapitał własny i gwarantowane depozyty Instrumenty pochodne	0,085% 0,01%	Kapitał, depozyty ubezpieczone; instrumenty pochodne służące zabezpieczeniu.	od 01.01.2011 r.	
	Rumunia	Aktywa z wyłączeniami		0,2 – 0,4%, w zależności od udziału w rynku	-	od 01.01.2019 – 31.12.2019 r.	
	Słowenia	Aktywa bankowe	-	0,1% – podniesiony do 0,2% na 5 lat	Aby zapewnić, że podatek nie stanie się zbyt uciążliwy dla banków – ograniczenie do 30% zysków przed opodatkowaniem	01.08.2011 – 31.12.2014 r.	
	Węgry	Aktywa z wyłączeniem należności międzybankowych i kredytów dla przedsiębiorstw finansowych	poniżej 50 mld HUF	0,15%	-		Banki były zobowiązane do dodatkowego podatku w 2020 r. w zw. z COVID-19. Stawka 0,19% podstawy opodatkowania powyżej 50 mld HUF (skorygowana suma bilansowa). W ramach rekompensaty instytucje kredytowe mogą odliczyć rocznie do 20% tej kwoty od specjalnego podatku od instytucji finansowych płatnego w ciągu najbliższych 5Y
			powyżej 50 mld HUF	0,20%			

Typ	Państwo	Podstawa naliczenia podatku	Skala podatkowa/klasa	Stawka podatku	Kwota wolna/wyłączenia	Okres obowiązywania	Uwagi
II. Opłata stabilnościowa/restrukturyzacyjna	Belgia	Pasywa pomniejszone o kapitał własny, depozyty gwarantowane	pasywa z wył. < 50 mln €	ryczałt 1.000 €	– zobowiązania z tytułu transakcji wewnątrzgrupowych. – zobowiązania z tytułu działalności rozliczeniowej. – zobowiązania wobec centralnych depozytów papierów wartościowych. – zobowiązania z tytułu niekomercyjnej działalności instytucji zbiorowego inwestowania. – zobowiązania z tytułu pożyczek rozwojowych. – wartość kontraktów pochodnych (jednak nie więcej niż 25% wartości księgowej mającej zastosowanie do danej instytucji do celów sprawozdawczości finansowej).	od 01.01.2012 r., zmiana od 06.07.2016 r.	Law of 28 December 2011. Delegated regulation (EU) 2015/63.
			50 mln € < pasywa z wył. < 100 mln €	ryczałt 2.000 €			
			100 mln € < pasywa z wył. < 150 mln €	ryczałt 7.000 €			
			150 mln € < pasywa z wył. < 200 mln €	ryczałt 15.000 €			
			200 mln € < pasywa z wył. < 250 mln €	ryczałt 26.000 €			
			250 mln € < pasywa z wył. < 300 mln €	ryczałt 50.000 €			
			Pozostałe instytucje kredytowe:	1% dep. gwarant. chronionych przez system 31.12.2024 r. Kwota ta będzie podnoszona przez okres 8 lat, a każdego roku należne będzie około 12,5% tej kwoty.			
	Bułgaria	Depozyty		Stosunek zryczałtowanej kwoty wszystkich składek do średniej wartości depozytów gwarantowanych w systemie bankowym na koniec każdego kwartału roku kalendarzowego			
	Cypr	Depozyty	-	0,0375% depozytów wg ostatniego dnia kwartału poprz.	depozyty międzybankowe	od 29.04.2011 r.	Płatny kwartalnie
	Niemcy	Pasywa i instrumenty pochodne		0,02 – 0,06%	kapitał, depozyty ubezpieczone, kwota wolna 300 mln euro	od 01.01.2011 r.	
	Rumunia	Pasywa		0,1%	kapitał własny, gwarantowane depozyty	od 02.06.2011 r.	
	Słowacja	Pasywa		0,2%	kapitał własny	od 01.01.2012 r.	
	Szwecja	Pasywa		0,036%	kapitał własny, zobowiązania podporządkowane, zobowiązania wewnątrzgrupowe	30.12.2009 – 31.12.2016 r.	

Typ	Państwo	Podstawa naliczenia podatku	Skala podatkowa/klasa	Stawka podatku	Kwota wolna/wyłączenia	Okres obowiązywania	Uwagi
III. Podatek od wybranych transakcji	Francja	– akcje spółek o kapitalizacji rynkowej pow. 1 mld € – handel wysokiej częstotliwości – CDS	akcje spółek o kapitalizacji rynkowej pow. 1 mld €	0,3%	akcje spółek o kapitalizacji rynkowej poniżej 1 mld €	od 01.08.2012 r.	
			handel wysokiej częstotliwości	0,01%			
			CDS	0,01%			
	Słowacja	– transakcje wychodzące		0,4%, max. 40 EUR		01.04.2025	Podatek dotyczy osób prawnych, samozatrudnieni
		– wypłaty gotówki		0,8%			
		– karta płatnicza		2 EUR rocznie			
	Węgry	– wszystkie transakcje bankowe poza wypłatami gotówki – wypłaty gotówki	transakcje bankowe poza wypłatami gotówki	0,3%		od 01.08.2013 r.	
			wypłaty gotówki	0,6%			
	Włochy	obrotów giełdowych, pozagiełdowych, HTF, instrumenty pochodne	obrotów giełdowych	0,1%	akcje spółek o kapitalizacji rynkowej poniżej 500 mln €	od 01.08.2013 r.	
			obrotów pozagiełdowych	0,2%			
			handel wysokiej częstotliwości	0,02%			
			instrumenty pochodne				
IV. Inne podatki nałożone na banki po 2022 r.	Austria	Pasywa pomniejszone o kapitał własny, depozyty gwarantowane i transakcje powiernicze	od 300 mln do 20 mld €	0,05%	300 mln €	2025–2026 r.	
			od 20 mld €	0,061%			
	Litwa	Poziom niespłaconych kredytów hipotecznych		0,5% wartości niespłaconych kredytów hipotecznych	Podatek nie będzie płatny, jeśli bank dobrowolnie obniży oprocentowanie kredytu hipotecznego za 2024 o 50%.	2024 r.	
	Litwa	Nadmiarowe przychody odsetkowe netto	Przychód odsetkowy netto przekraczający średnią NII w latach 2018–2022 o 50%.	60%		2023 – 2024 r.	
	Włochy	Nadmiarowe przychody odsetkowe netto	Nadmiar NII -przekraczający NII za 2021 r. o ponad 10%.	40%		2023 r.	Banki mogły przeznaczyć 2,5-krotność wartości należnego podatku na „rezerwy niepodlegające podziałowi”, które stanowią część kapitału Tier 1. Większość włoskich banków skorzystała z tej możliwości.
	Czechy	Nadmiarowe zyski banków	Nadwyżka zysku przekraczająca średnie zyski na lata 2018–2021.	60%		2023 – 2025 r.	

Typ	Państwo	Podstawa naliczenia podatku	Skala podatkowa/klasy	Stawka podatku	Kwota wolna/wyłączenia	Okres obowiązywania	Uwagi
	Węgry	Przychody netto		10% za 2022 r., 8% za 2023 r., od 2024 r. podatek staje się progresywny w dochodach banków.		Od 2023 r.	W 2024 roku banki mogły odliczyć od podatku 10% wzrostu portfela obligacji skarbowych, maksymalnie do 50% całkowitego zobowiązania podatkowego banku.
	Rumunia	Dochody netto banków		2% za lata 2024 – 2025 r., po czym spada do 1% w 2026 r. i pozostaje na tym poziomie		Od 2024 r.	
	Słowacja	CIT		Podwyżka CIT do 30% w 2024 r., stopniowy spadek o 5 pp. rocznie, do CIT 15% w 2027 r.		2024 – 2025	Standardowy CIT dla banków wynosi 15%.
	Hiszpania	CIT		Podwyżka CIT banków o 4,8 pp rocznie	Podatek nie dotyczy mniejszych banków.	2023–2025 r.; zapowiedziano przedłużenie na kolejne lata	Standardowy CIT banków jest o 5 pp wyższy niż ogólny podatek CIT. Dodatkowy podatek obejmuje wyłącznie działalność krajową banków krajowych, tj. nie obejmuje przychodów banków zagranicznych w Hiszpanii ani przychodów banków hiszpańskich za granicą, zwłaszcza na rynkach Ameryki Łacińskiej.
	Estonia	Dywidendy/CIT		20% w 2024 r. i 22% w 2025 r.			Uzgodniono z bankami, że wypłacą część zysków w formie dywidend, co spowoduje, że będą one podlegać podatkowi CIT (niepodzielone zyski nie są opodatkowane w Estonii).
	Łotwa	Zysk/CIT		20% w 2024 r., nie przesądzono, czy to rozwiązanie stanie się trwałe.			Niepodzielone zyski korporacyjne na Łotwie generalnie nie są opodatkowane
	Łotwa	Opłata solidarnościowa		60% podstawy wkładu solidarnościowego Maksymalna stawka wynosi 33% zysku z podlegającemu opodatkowaniu roku obrotowego.	Zwrot składek solidarnościowych w wysokości 25, 50, 75 i 100 procent: jeśli wskaźnik wzrostu kredytu osiągnie lub przekroczy wskaźnik wzrostu PKB dla okresu płatności składek solidarnościowych pomnożony odpowiednio przez współczynnik 1,75, 2,00, 2,25 lub 2,50.	01.01.2025 – 31.12.2027	Podstawa wkładu solidarnościowego obliczana jest jako nadwyżka 50% średniego rocznego dochodu netto. Średni dochód netto obliczany jest jako średnia z okresu 01.01.2018 – 31.12.2022.

Typ	Państwo	Podstawa naliczenia podatku	Skala podatkowa/klasy	Stawka podatku	Kwota wolna/wyłączenia	Okres obowiązywania	Uwagi
	Belgia	Zobowiązania, głównie depozyty		0,17% (z 0,13%)		Od 2023 r., prawdopodobnie na stałe.	W przyszłości Belgia zamierza osiągnąć ustaloną kwotę budżetu (corocznie dostosowywać stawki podatkowe, aby utrzymać stałe dochody podatkowe w miarę zmian zobowiązań bankowych).
	Holandia	Zobowiązania	Krótkoterminowe zobowiązania bankowe (poniżej 1 roku)	0,06% (wcześniej: 0,04%).	Zobowiązania w formie depozytów i kapitału własnego są wyłączone z opodatkowania	Od 2023 r., prawdopodobnie na stałe.	
			Długoterminowe zobowiązania bankowe (powyżej 1 roku),	0,03% (wcześniej: 0,02%).			

1.3. Podatek bankowy – kwestie definicyjne

Porównywanie skali i efektów wprowadzenia podatków bankowych na poziomie unijnym jest utrudnione ze względu na brak ujednoliconej definicji podatku bankowego – nie została zdefiniowana jednoznaczna i uniwersalna definicja podatku bankowego. Banki są obciążane także szeregiem innych opłat, które są ustawowo regulowane i mają charakter parapodatków – w warunkach polskich można w tym miejscu przywołać chociażby opłatę za nadzór nad sektorem bankowym, składki na fundusz gwarantowania depozytów lub przymusowej restrukturyzacji, wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców i inne¹⁸.

W kontekście porównywania obciążenia podatkiem bankowym poszczególnych państw UE, największym problemem sprawia klasyfikacja bankowych wpłat do krajowych systemów gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Na gruncie polskiego i europejskiego prawa podatkowego panuje zgodność, że podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz związku publicznoprawnego (Skarbu Państwa, województwa, powiatu itp.¹⁹). W takim wypadku ww. wpłaty nie wyczerpują definicji podatków. Przede wszystkim nieodpłatność podatku ozna-

cza, że nie jest on związany z żadnym wzajemnym świadczeniem za odniesioną indywidualnie korzyść ze strony państwa, województwa, powiatu lub gminy. Innymi słowy, banki opłacając podatek, nie mogą oczekiwać ani żądać w zamian konkretnego świadczenia ze strony powyższych podmiotów publicznych²⁰.

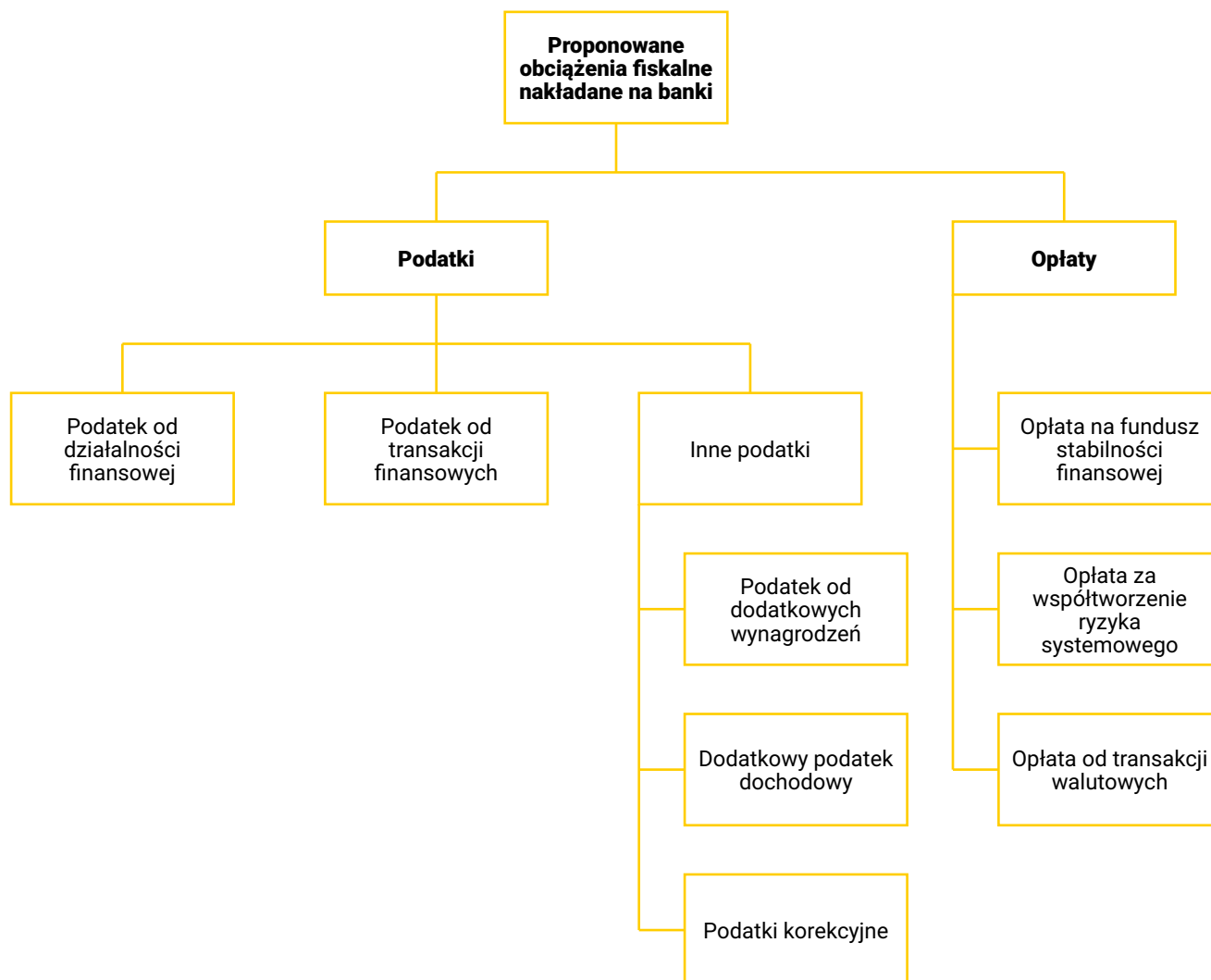
W innych państwach UE jako podatek bankowy bywają kwalifikowane środki przeznaczone na fundusze stabilnościowe sektora bankowego, co nie jest właściwe z uwagi na celowość środków wpłacanych na specjalnie powołane w tym zakresie fundusze. Wpłaty na fundusze gwarancyjne i restrukturyzacyjne wyczerpują natomiast definicję opłaty – zasadniczą różnicą między podatkiem a opłatą jest to, że ponoszenie przez podmioty opłat zawsze łączy się (w określonych warunkach) ze świadczeniem zwrotnym ze strony organów władzy i administracji publicznej. Podatek natomiast nie jest świadczeniem wzajemnym²¹. Klasyfikację tę przedstawia rys. 1.

18 Kreczmańska-Gigol K., Ryzyko credit crunch w Polsce a podatek bankowy – rekomendowane przeciwdziałania, Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 191/2023, SGH, Warszawa 2023

19 Por. np. definicja zawarta w art. 6 Ordynacji podatkowej, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ordynacja-podatkowa-16799056/art-6>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

20 I. Nowak, Podatki nazywane opłatami w imię maksymalizacji dochodów budżetowych – zarys problematyki, Kwartalnik Prawa Podatkowego, nr 2/2022, s. 44, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10.18778.1509-877X.2022.02_03, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

21 Z drugiej strony por. np.: "W wielu przypadkach państwa 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. Temu mają bowiem służyć budowane mozolnie tzw. resolution funds" – J. Borowski, K. Jaworski, D. Tymoczko, Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 287, 2016 r., s. 9, <https://sbc.org.pl/dlibra/publication/276312>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

Rys. 1 Klasyfikacja proponowanych podatków i opłat nakładanych na banki

Źródło: S. Juszczyk, P. Snarski, Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 93 (2011), s. 44, <https://doi.org/10.22630/EIOGZ.2011.93.103>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

Z drugiej jednak strony, wpłaty na rzecz funduszy gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji banków są w wielu państwach wykazywane jako podatek pośredni (D.29H) według metodologii Komisji Europejskiej²². Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że jednym z celów wprowadzania podatków bankowych po kryzysie subprime było stworzenie specjalnego funduszu stabilizacyjnego na wypadek przyszłych kryzysów finansowych i konieczności ratowania banków. Dopiero kilka lat później przyjęto odpowiednio Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Wpłacane przez sektor bankowy środki, które pierwotnie stanowiły wkład do podatku bankowego – stały się częścią opłat na DGS i BRRD. Można w tym miejscu przywołać przykład rynku niemieckiego, gdzie pod hasłem „podatek bankowy” (Bankenabgabe) kryje się danina analogiczna do polskich wpłat na BFG²³.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w Polsce – ze względu na opóźnienie we wdrażaniu ww. dyrektyw, najpierw powstała koncepcja poboru podatku bankowego, potem zaś sektor musiał się zmierzyć z koniecznością dodatkowego uiszczenia składek na BFG. Nie zmienia to jednak faktu, że ze względu na brak europejskiej definicji podatku bankowego

²² Por. Data on Taxation Trends, Summary tables by country, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analysis/data-taxation-trends_en#summary-tables-by-country, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

²³ Por. np. BaFin, Bankenabgabe 2025, https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/Abwicklung/Bankenabgabe/Bankenabgabe_node.html, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

i jednolitego podejścia do ww. obciążeń – nawet w bazach podatkowych Komisji Europejskiej – porównywanie międzynarodowe w zakresie podatków bankowych jest utrudnione.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że podatek bankowy można zdefiniować jako „Obciążenie

publicznoprawne adresowane do określonej grupy podmiotów finansowych, tj. banków i niektórych parabanków. W szerokim ujęciu do podatku bankowego zalicza się zarówno podatki dotyczące operacji lub niektórych przychodów, jak i opłaty bankowe (bank levy). Stąd może on mieć charakter zarówno podatku pośredniego, jak i bezpośredniego”²⁴.

1.4. Podstawy naliczania podatków bankowych

Najczęściej stosowane podstawy opodatkowania podatkiem bankowym to²⁵:

1. **Aktywa** – w takiej formie podatek odzwierciedla skalę działalności banku, natomiast nie uwzględnia ryzyka tej działalności, ani kondycji finansowej podmiotu. Istnieje ryzyko podwójnego opodatkowania, bowiem na podstawie stanu aktywów obliczana jest opłata ponoszona przez banki na rzecz nadzoru. Odniesienie podstawy opodatkowania do aktywów ma sens jedynie wówczas, gdy sektor bankowy jest przerośnięty, gdyż efektem wprowadzenia podatku może być spadek kredytowania, spadek cen depozytów, spadek zysku i rentowności banków oraz wzrost opłat za usługi bankowe. Największą z zalet jest prostota określenia wartości aktywów, z uwagi na prowadzenie w sposób ciągły księgowości przez banki, jednakże istnieje ryzyko zniekształcenia wartości aktywów z uwagi na ryzyko nieodpowiedniego prowadzenia ksiąg rachunkowych w oparciu o stosowane zasady przyjęte przez jednostkę. Opieranie podatku o księgę główną wyłącza z zasad opodatkowania działalność pozabilansową, dlatego też pod uwagę nie są brane m.in. udzielone gwarancje bankowe. Niewątpliwie korzystną cechą jest także odzwierciedlanie realnej wielkości instytucji, która tym samym jest porównywalna z innymi jednostkami działającymi na rynku. Dzięki temu możliwe jest odzwierciedlenie skali działania banku i możliwe jest dokonywanie bardziej sprawiedliwych obciążeń w ramach zasady proporcjonalności. Wprowadzając pewne wyłączenia, tak jak to ma na rynku polskim, możliwe jest obciążenie średnich i większych podmiotów, których działanie nie rodziłoby tak wysokiego ryzyka kontynuacji działalności jak w przypadku małych podmiotów. Z drugiej strony tworzenie wyłączeń i progów opodatkowania dla różnych skali działania zaprzecza niejako zasadzie proporcjonalności, gdyż skala progresywna z zasady dyskryminuje w różnym stopniu różne grupy podmiotów.

Kolejnym argumentem przemawiającym za słuszością tej metody jest relatywnie stabilna i przewidywalna baza opodatkowania. Wynika to z faktu oparcia podstawy głównie o portfel kredytowy i papierów dłużnych banków. Należy tutaj jedynie zaznaczyć, że powstawanie pewnych wyłączeń dla części aktywów rodzi pewnego rodzaju patologie, prowadzące do ukierunkowywania działalności banków, czego przykładem mogą być zmiany strukturalne w aktywach. W Polsce wyłączeniu podstawy opodatkowania podlegają obligacje zabezpieczone przez Skarb Państwa, które to z reguły są papierami wartościowymi o niskim ryzyku. Z drugiej strony prowadząc podstawową działalność, jaką jest działalność kredytowa, banki ponoszą dodatkowe koszty związane z ryzykiem kredytowym. Dodatkowe koszty związane z udzielaniem nowych finansowań przez banki przy jednoczesnym zbliżonym zysku niemalże wolnych od ryzyka papierami wartościowymi rodzi tworzy sytuację, w której to banki chętniej dokonują zakupu obligacji niż udzielają kredytów. Tym samym Państwo faworyzuje swój dług wobec długu innych podmiotów i niejako demoralizuje rynek finansowy. W krótkim okresie problem nie jest istotnie widoczny, jednakże trwałe zmiany w strukturze mogą prowadzić do problemów z finansowaniem bardziej ryzykownych przedsięwzięć z uwagi na zmniejszenie apetytu na ryzyko banków.

2. **Aktywa ważone ryzykiem** – wartość podstawy szacowana byłaby w oparciu o ważenie ryzykiem poszczególnych pozycji bilansowych, gdzie obciążenie podatkiem byłoby bezpośrednio powiązane z ekspozycją na ryzyko. Zdecydowanie największą zaletą tej formy opodatkowania jest określanie wymiaru podatku zgodnie z ryzykiem portfela aktywów posiadanego przez banki. Dlatego też instytucje posiadające wyższe ryzyko są zobowiązane do uiszczania wyższego podatku z uwagi na stwarzanie wyższego ryzyka niewypłacalności w sektorze i tym samym tworzą

24 P. Dec, P. Masiukiewicz, Podatek bankowy, CH Beck, Warszawa 2013 r., s. 17.

25 L. Pawłowicz, Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce, Załącznik 2, Bezpieczny Bank 2015, nr 4 (61), s. 200–211, <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element/desklight-008336a3-ea31-4583-a674-395fa8dc8432>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

większe ryzyko dla gospodarki na wypadek sytuacji kryzysowych. Stosowanie tej metody zachęca podmioty do budowania bezpiecznych portfeli i dążenia do obniżania ryzyka. Z drugiej strony może to prowadzić do przesadnego ograniczania dostępności kredytów dla klientów i kierowanie się banków w stronę papierów dłużnych z racji na wzrost awersji do ryzyka. Ponadto mniejszy apetyt na ryzyko oraz wyższe wymogi kredytowe finalnie będą skutkować wzrostem cen finansowania udzielanego przez banki.

Podobnie jak w przypadku, gdzie podstawa wyliczana jest w oparciu o wartość aktywów zaletą jest odzwierciedlenie skali działalności banku na rynku, jednak brakuje tej metodzie możliwości uwzględnienia kondycji finansowej banku;

3. **Aktywa i zobowiązania pozabilansowe ważne ryzykiem** – w takiej formie podatek odzwierciedla skalę działalności banku oraz ryzyko kredytowe, nie uwzględnia natomiast innych źródeł ryzyka, nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej i rentowności banku.
4. **Pasywa** – w takiej formie podatek odzwierciedla skalę działalności banku, nie uwzględnia natomiast ryzyka, nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej i rentowności banku, opodatkowaniu podlegają zobowiązania podporządkowane, które stanowią stabilne źródło finansowania, powstaje zagrożenie ograniczenia działalności bankowej.
5. **Pasywa pomniejszone o kapitał własny oraz depozyty gwarantowane** – najczęściej stosowana podstawa podatku bankowego. Wyłączenie z podstawy opodatkowania kapitałów własnych motywuje banki do budowania bazy kapitałowej, która jest niezbędna do tworzenia możliwości finansowania dużych projektów inwestycyjnych, istotnych z punktu widzenia całych gospodarek. Zdolność banków do finansowania klienta i podmiotów z nim powiązanych zgodnie z dyrektywą CRR nie może przekraczać 25% wartości kapitałów całej grupy kapitałowej w skład, której wchodzi bank. Dodatkowo odpowiednio duże kapitały własne banków mogą stanowić silny bufor bezpieczeństwa, który będzie w stanie zaabsorbować starty okresowe i pozwoli na przetrwanie instytucji w obliczu kryzysu.

Z kolei wyłączenie gwarantowanych depozytów wynika przede wszystkim z faktu, iż depozyty do kwot określonych przez regulatorów podlegają gwarantowanym świadczeniom przez inne instytucje gwarantujące na wypadek niewypłacalności

banków. Tym samym ryzyko tychże deponowanych środków jest przenoszone na inne instytucje.

Dzięki zastosowaniu takiej metody przede wszystkim nie penalizuje się działalności banków na rynku kredytowym, a banki otrzymują dodatkowy bodziec w celu przeznaczenia nadwyżek depozytowych na tworzenie nowych form finansowania. Wynika to z faktu, że poziom depozytów, który nie podlegałby obrotowi generuje jedynie koszty dla banku, ponieważ banki zobowiązane byłyby wtedy m.in. do odprowadzania podatku od tych depozytów, czy naliczania odsetek od depozytów. Dodatkowo w przypadku wzrostu kosztów depozytów niegwarantowanych i wzrostowi akcji kredytowej możliwy jest także wzrost oprocentowania depozytów gwarantowanych. Dodatkowo w związku z gwarantowaniem depozytów poniżej pewnego pułapu wartości może nastąpić intensyfikacja o zabieganie o klienta detalicznego. Ponadto w momencie gwarantowania depozytów terminowych tworzone jest środowisko do długoterminowego oszczędzania, co dodatkowo stabilizuje sektor bankowy. Podobnie jak każda z metod bilansowych, tak i ta metoda nie jest w stanie rzeczywiście przedstawić rzeczywistej kondycji banku. Wadą jest opodatkowanie pozycji będących źródłem kapitału, co może się przenieść na wzrost cen finansowania zewnętrznego. Z drugiej strony, opodatkowanie depozytów przedsiębiorstw może skłonić je do szybszej rotacji pieniędzmi, co może stanowić dodatkowy impuls inwestycyjny (mniejsza zachęta do utrzymywania środków w banku, ponieważ skoro zwiększają one podstawę opodatkowania, docelowo będą niższe oprocentowane).

6. **Zobowiązania** – to rozwiązanie motywuje do dokapitalizowania banku oraz koszty związane z zapobieganiem ewentualnej upadłości banku. Forma ta jest wyłącza z podstawy kapitały własne, a zatem głównym komponentem będącym podstawą opodatkowania są depozyty. Zaletą tej formy w przeciwieństwie stosowania podstawy obejmującej całe pasywa jest przede wszystkim stwarzanie warunków do dokapitalizowania banków i budowania stabilności banku w oparciu o własne środki, gdyż koszt zewnętrznego finansowania rośnie. W przypadku tej metody opodatkowanie depozytów będzie prowadziło do wywierania presji na banki do obniżania nadpłynności i posiadania zbyt dużych poziomów wolnych środków. W następstwie tego spadnie zainteresowanie sektora depozytami, co w rezultacie obniży poziom oprocentowania depozytów. Z drugiej strony większy nacisk na zwiększenie poziomu pracujących kapitałów prowadzi do chęci zwiększenia przez banki akcji kredytowej.

Kwestią dyskusyjną jest także opodatkowanie rezerw banków, które są tworzone m.in. z tyt. spraw spornych, restrukturyzacji, świadczeń emerytalnych i pracowniczych. Poprzez pryzmat zobowiązań nie jest możliwe określenie rzeczywistej kondycji finansowej banku. Wadą tej podstawy jest opodatkowanie pozycji będących źródłem kapitału oraz podwójne obciążenie daniną depozytów gwarantowanych, opodatkowaniu podlegają zobowiązania podporządkowane, które stanowią stabilne źródło finansowania, powstaje zagrożenie ograniczenia działalności bankowej.

7. **Zobowiązania od sektora finansowego** – podstawą do wyliczenia podatku są wyłącznie zobowiązania od sektora finansowego, a zatem nie występuje negatywny wpływ na budowanie kapitałów własnych przez banki, ani depozyty od sektora niefinansowego nie podlegają dodatkowym obciążeniom. Taka forma opodatkowania największy wpływ ma na koszt refinansowania kredytów dla sektora finansowego, z uwagi na wyższe koszty tego typu operacji, gdzie w momencie pożyczki na rynku międzybankowym to strona zaciągająca zobowiązanie jest dodatkowo obciążana podatkiem bankowym. Wprowadzenie takiej formy opodatkowania wymagałoby prowadzenia uważniejszego prowadzenia polityki płynnościowej banku, w celu ograniczania nadmiernych kosztów z tyt. pożyczek międzybankowych.

Niewątpliwą zaletą tej formy jest unikanie procykliczności oraz brak przełożenia się na sferę realną gospodarki, gdyż nie hamuje on jej rozwoju. Niestety ta forma nie uwzględnia kondycji sektora bankowego, ani nie uwzględnia ryzyka działalności banków.

8. **Suma bilansowa i zobowiązania pozabilansowe udzielone** – podatek odzwierciedla pełną skalę działalności i uwzględnia najbardziej ryzykowne instrumenty (pozabilansowe), rodzi jednak ryzyka wymienione powyżej w odniesieniu do aktywów i pasywów.
9. **Całkowity wymóg kapitałowy** – przy kalkulacji podatku brany pod uwagę jest portfel aktywów banków i przypisane mu wagi ryzyka. Oznacza to w praktyce, że podatek bankowy jest bezpośrednio związany z ryzykiem działalności danej instytucji, a także jej skalą i wpływem na stabilność sektora. Wyliczając wielkość podatku weryfikacji podlegają poszczególne grupy aktywów

i szacowanie wartości zależne jest od struktury aktywów i ich jakości. Na wagi ryzyka poszczególnych składników wpływ mają m.in. rating zewnętrzne, przeterminowanie kredytów, wielkość ekspozycji portfela w walucie obcej. Szczegółowe wagi ryzyka dla poszczególnych aktywów i podmiotów, są określone w dyrektywie CRR²⁶. Oparcie podstawy podatku bankowego o wymogi kapitałowe ma niewątpliwą zaletę w określaniu ryzyka poszczególnych instytucji finansowych dla całego sektora finansowego, a w przypadku banków dla sektora bankowego. Dodatkowo wielkość podatku jest powiązana ze skalą działalności prowadzonej przez dany bank. Jednakże w warunkach polskich zastosowanie podatku bankowego związanego z wymogami kapitałowymi rodziłoby podwójne opodatkowanie tego samego ryzyka, ponieważ wymogi kapitałowe są brane pod uwagę przy wyliczaniu rocznej opłaty na rzecz BFG. Dodatkowo wymogi kapitałowe nie prezentują obecnej kondycji banku, ponieważ wymogi kapitałowe nie przewidują przyszłych zmian wynikających np. z ryzyka prawnego. Stosowanie wymogów kapitałowych swoje zastosowanie znajduje przede wszystkim w formie podatku bankowego będącego jedyną formą tworzenia funduszu zabezpieczającego ryzyko kryzysów w sektorze, będącego tym samym funduszem stabilizacyjnym i naprawczym dla sektora bankowego.

10. **Zysk (względnie powiększony o wynagrodzenia/premie)** – to rozwiązanie częściowo odzwierciedla skalę działalności i kondycję finansową banku. Wadą jest względnie łatwe pomniejszenie należnego podatku poprzez zawyżanie kosztów działania banku, naliczany w ten sposób podatek obniża atrakcyjność sektora bankowego dla inwestorów, ponieważ banki w momencie wydawania decyzji o podziale zysku będą musiały wygospodarować środki do zapłaty podatku bankowego. Ponadto poprzez ograniczanie rozporządzalnego wyniku finansowego banki w mniejszym stopniu będą mogły przeznaczyć wypracowany zysk na wzmocnienie bazy kapitałowej, co w perspektywie wieloletniej generuje powiększanie się luki potrzebnej do finansowania kluczowych inwestycji z uwagi na ograniczenia prawne wynikające z dyrektywy CRR. Dodatkowo forma takiego podatku rodzi chęć do dążenia do optymalizacji podatkowej poprzez możliwe zawyżanie kosztów w celu osiągnięcia możliwie niskich zysków księgowo. Konstrukcja podatku opartego o zyski tworzyłaby sytuację podwójnego opodatkowania, gdyż banki jako oso-

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2024/1623 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz minimalnego progu kapitałowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32024R1623>

by prawne są zobowiązane do płacenia podatku CIT. Wielkość osiąganych zysków tylko częściowo obrazuje i pokazuje pozycję banku na rynku, ponieważ składa się na to kilka czynników. Najistotniejszym czynnikiem kreującym zysk są wyniki z działalności odsetkowej, które to są uzależnione od stóp procentowych ustalonych przez bank centralny. W okresie wysokich stóp procentowych banki mogą osiągać nieporównywalnie wyższe zyski od tych z okresu stosunkowo niskich stóp procentowych. Na wysokość osiąganego zysku istotny wpływ ma również ryzyko przyjmowane przez poszczególne banki, gdzie podejmowanie dodatkowego ryzyka będzie wiązało się również z dodatkowym podatkiem, a podatek w tej formie nie bierze pod uwagę wagi ryzyka.

Pośród zalet zysków jako podstawy opodatkowania można wymienić prostotę ustalania, dopasowanie do osiąganych zysków przez banki w danym momencie, częściowe odzwierciedlenie rzeczywistej skali działania banków

11. **Dodatkowy podatek dochodowy** – dodatkowe obciążenie odbywa się poprzez podniesienie stawki podatku dochodowego, w przypadku Polski wiązałoby się to z podniesieniem podatku od osób prawnych (CIT) dla sektora bankowego. Pośród zalet należy wymienić prostotę wprowadzenia regulacji, jednak podnoszenie stawki podatku bankowego staje się mniej efektywne w obliczu możliwości utraty potencjalnych zysków dywidendowych, a także wpływów z podatków dochodowych od innych podatników będących odbiorcami dywidendy. W sytuacji trudności finansowych wyższa stawka podatkowa nie przynosi dodatkowych korzyści z racji osiągnięcia starty podatkowej banku.
12. **Transakcje** – rozwiązanie zbliżone do funkcjonowania podatku VAT, odnosi się do transakcji, mogących stanowić źródło ryzyka. Oparcie podstawy podatku na transakcjach dotyczyłoby głównie transakcji międzybankowych, jednakże może być także powiązane z codziennymi transakcjami przeprowadzanymi na zlecenie wszystkich klientów. Niewątpliwą zaletą tej formy opodatkowania jest wyróżnienie stopni ryzyka dla poszczególnych rodzajów transakcji. Zatem ryzykowne operacje byłyby obciążone wyższymi stawkami, co przełożyłoby się głównie na ograniczenie ryzyka spekulacyjnego. Niestety problemem jest ustalenie i dobranie odpowiednich wag do wszystkich rodzajów transakcji, gdyż te muszą zostać najpierw dokładnie sklasyfikowane i potrzebują mieć określony rzetelnie stopień ryzyka. Opodatkowanie transakcji niesie ze sobą dodatkowe koszty przerzucane na klienta. Widoczne jest to przede wszystkim w zabezpieczeniach transakcji wykonywanych w oparciu o stopę procentową lub walutę (kontrakty terminowe, swapy, opcje). Wadą tego rozwiązania jest ewentualne zniekształcenie cen instrumentów finansowych, co powoduje trudności z ustaleniem podstawy opodatkowania i podnosi cenę zabezpieczenia banku przed ryzykiem poprzez instrumenty pochodne.
13. **Czynności bankowe** – rozwiązanie odnosi się do transakcji, mogących stanowić źródło ryzyka i skłania banki do zwiększenia finansowania kapitałem własnym. Główną wadą jest fakt, że opodatkowane są także tradycyjne operacje bankowe, co ogranicza rozwój banków i negatywnie wpływa na ich konkurencyjność (ryzyko rozwoju parabanków). Przy opodatkowywaniu czynności bankowych finalny koszt jest przerzucany bezpośrednio na klienta, gdyż świadczenie pełnego zakresu usług poniżej progu opłacalności nie jest uzasadnione ekonomicznie. Dodatkowo penalizowanie obrotu pieniądzem utrudnia swobodę przepływu pieniądza i demotywuje do podejmowania aktywności. W sytuacji płatności podstawowych czynności klienci mogą skłaniać się wyłącznie do przeprowadzania niezbędnych czynności za pośrednictwem banku. Z uwagi na zapotrzebowanie klientów do przeprowadzania transakcji może następować silny rozwój usług parabankowych, a także proponowanych przez fintechy niepodlegające nadzorowi, co z kolei rodzi ryzyko systemowe. Pasywność w dokonywaniu transakcji przełożyć się może na spadek oprocentowania depozytów, wskutek zalegających depozytów.
14. **Opłata od transakcji walutowych** – obciążanie transakcji walutowych podobna jest do podatku od transakcji finansowych, a także podatków obrotowych. Podobnie jak w przypadku podatku VAT to finalny nabywca jest obciążany kosztem, zatem to każdy klient dokonujący m.in. przelewu walutowego, czy wymiany w kantorze walutowym byłby obciążany dodatkową opłatą. W tym przypadku banki nie ponosiłyby dodatkowych obciążeń, jednakże sektor ponosiłby stary wizerunkowe, które kierowałyby uwagę konsumentów usług bankowych do fintechów, kantorów, parabanków.
15. **Innowacyjne instrumenty finansowe** – w takiej formie podatek odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka, problemem jest jednak ustalenie podstawy opodatkowania²⁷.

27 Bartlewski B., Martysz Cz., Podatek bankowy – koncepcja europejska i studium przypadków wybranych państw UE, Studia BAS Nr 1 (53) 2018, s. 101–133, Warszawa 2018. Zygierewicz M., „Podatek od transakcji finansowych a poda-

1.5. Przeznaczenie środków uzyskanych z podatku bankowego

Wprowadzenie podatku bankowego może przybierać różne formy w dążeniu do osiągnięcia zróżnicowanych celów w zależności od polityki fiskalnej państwa, a także kierunków rozwoju gospodarczego i kreowania środowiska gospodarczego. Spośród celów może wymienić m.in.:

1. **Fiskalne** – głównym zadaniem podatków jest zasilenie budżetu państwa
2. **Ograniczenie ryzyka działalności** – podatek ma za zadanie zwiększenie środków będących funduszami wsparcia na wypadek kryzysu sektora finansowego wskutek niekorzystnych zmian ekonomicznych na rynkach lokalnych i światowych
3. **Wyrównywanie obciążeń podatkowych** – podatek ma za zadanie substytucję innych podatków, np. zastępowanie podatku VAT przez podatek od zysków kapitałowych
4. **Prorozwojowe** – stosowanie ulg i zwolnień podatkowych
5. **Sanacyjne** – zasilenie funduszy naprawczych i wykupu złych długów celem ograniczenia ryzyka sektorowego
6. **Stabilizacyjne** – zasilanie funduszy stabilizacyjnych i gwarancyjnych²⁸.

Pierwszym państwem, który nałożył na sektor bankowy dodatkową daninę była Szwecja, która wprowadziła podatek bankowy już w 2009 r. Podatek – określony jako opłata stabilizacyjna – naliczany był rocznie, podstawą były zobowiązania z wyłączeniem kapitału własnego oraz niektórych podporządkowanych papierów dłużnych. Stawka opłaty wynosiła 0,036% – zakładano, że w ciągu 15 lat Fundusz Stabilizacyjny zgromadzi środki o wartości 2,5% PKB.

Kolejne państwa, które się na to zdecydowały – oparły konstrukcję podatku o pasywa banków – są to m.in.

Austria, Belgia, Holandia, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i W. Brytania. Warto zaznaczyć, że mimo przyjęcia zbliżonej podstawy opodatkowania, większość państw wprowadziła także pewne uszczegółowienia podatków, które bardziej odpowiadały specyfice lokalnego sektora bankowego. Podczas gdy wszystkie państwa wyłączyły spod podstawy opodatkowania kapitały własne (co ma na celu stworzenie motywacji dla banków dla większego oparcia struktury finansowego z dłużnego na kapitałowe) – nie wszystkie zastosowały wyłączenie do depozytów gwarantowanych. W Niemczech i Portugalii do podstawy opodatkowania uwzględniono także instrumenty pochodne.

Aktywa stanowiły podstawę opodatkowania we Francji, Słowenii, Finlandii²⁹, na Węgrzech oraz w Polsce, przy czym tu podatek został wprowadzony później. We Francji opodatkowaniu podlegał minimalny wymóg kapitałowy powyżej 500 mln euro – który jest uzależniony od kwoty ważonej ryzykiem. Także fiński podatek bankowy uwzględnia w swojej kalkulacji aktywa banku zważone ryzykiem.

W Austrii, Niemczech i na Węgrzech wprowadzono podatek o stawkach progresywnych, które bardziej obciążają duże instytucje finansowe. W Holandii stawka podatku bankowego jest zwiększana jeśli bank stosuje politykę nadmiernego premiowania dyrektorów, co stwarza pokusę podejmowania przez nich bardziej ryzykownych decyzji, skoncentrowanych na krótkoterminowych zyskach. Podobne rozwiązanie zastosowano także w Wielkiej Brytanii, gdzie zobowiązania o wymagalności powyżej 1 roku są opodatkowane według stawki obniżonej o połowę. Specyficznym przykładem podatku bankowego jest sektor cypryjski, gdzie podatek oparto o poziom depozytów. Konstrukcja taka zasługuje jednak na krytykę, bowiem – ze względu na fakt, że depozyty są stabilnym źródłem finansowania działalności – powoduje to wzrost kosztów finansowania banków³⁰.

1.6. Węgry: oparcie podatku bankowego o aktywa sektora bankowego

Węgry były – obok Polski – jedynym państwem, które długookresowo oparł podstawę naliczania podat-

ku bankowego o aktywa banków według ich stanu na koniec roku, pomniejszone o należności z tytułu

tek od działalności finansowej”, *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania* red. Pyka I., Cichorska J., Zeszyty naukowe wydzielone Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, s.491–505, Katowice 2012

28 Mielczarek M., „Efekty fiskalne wprowadzenia podatku bankowego w Polsce”, *Wrocław Economic Review* 26/2 (2020), *Acta Universitatis Wratislaviensis*, No 3992, Wrocław 2020

29 Podatek bankowy wprowadzony w Finlandii miał charakter tymczasowy – obowiązywał do 2015 r.

30 A. Kozłowska, op. cit., s. 99.

pożyczek na rynku międzybankowym oraz kredyty i pożyczki podporządkowane. Pierwotne stawki podatku wynosiły: 0,52% dla podmiotów o aktywach powyżej 50 mld HUF oraz 0,15% dla pozostałych. Początkowo podatek miał obowiązywać wyłącznie w latach 2010 – 2013, jednak w listopadzie 2012 r. węgierski rząd zdecydował o jego bezterminowym przedłużeniu.

Głównym motywem wprowadzenia podatku była poprawa sytuacji budżetowej państwa. W 2009 r. Węgry odnotowały recesję na głębokim poziomie (-) 6,8% PKB, kraj został także objęty procedurą nadmiernego deficytu. Warto pamiętać, że podczas światowego kryzysu finansowego Węgry także udzieliły pomocy swoim bankom. W 2009 r. rząd udzielił pożyczek na kwotę 690 mld HUF trzem bankom: OTP Bank, FHB Jelzalogbank oraz Magyar Fejlesztési Bank; ponadto FHB został też dokapitalizowany.

W rezultacie wprowadzenia podatku na Węgrzech istotnie zmniejszył się poziom kredytowania gospodarki (od wprowadzenia podatku w lipcu 2010 do końca 2012 r. spadek akcji kredytowej na Węgrzech wyniósł 25%) oraz poziom sumy bilansowej sektora i poziom zysków. Obniżyła się także rentowność sektora – ROE i ROA w latach 2010 – 2014 plasowały się poniżej wyników innych państw CEE. Szybko zaczął też przyrastać poziom kredytów zagrożonych. Według szacunków, nałożenie podatku bankowego zwiększyło ponad trzykrotnie obciążenie podatkowe węgierskich banków³¹. Zabiegiem, który miał złagodzić spadek akcji kredytowej było odniesienie bazy

opodatkowania do skorygowanego bilansu z 2009 r., zaś później – z 2014 r.

W odpowiedzi na nałożenie podatku, węgierskie banki zaczęły podnosić opłaty i prowizje, optymalizować bilanse i zmniejszać zatrudnienie. Najbardziej narażeni na podwyżkę byli przede wszystkim klienci posiadający kredyty długoterminowe (głównie: kredyty hipoteczne), a najmniej – przedsiębiorstwa niefinansowe. Faktyczne wpływy z podatku w 2012 r. sięgnęły niespełna 35% prognozowanych. Jedną z przyczyn takiego stanu była decyzja rządu węgierskiego o przewalutowaniu frankowych kredytów hipotecznych na forinty po kursie 15% niższym niż rynkowy. Oznaczało to straty dla sektora bankowego, przez co aktywa hipoteczne denominowane w CHF nie były zaliczane do podstawy opodatkowania.

W odpowiedzi na niezadowalające rezultaty podatku bankowego, w 2013 r. rząd ustanowił dodatkowy podatek – tym razem liczony od aktywności finansowej. Stopy podatku wynosiły: 0,6% dla wpłat i płatności gotówkowych oraz 0,3% dla innych transakcji. W 2013 r. wpływy z tego podatku były dwukrotnie wyższe od wpływów z podatku od aktywów.

Ze względu na negatywny wpływ podatku bankowego na sektor bankowy, od 2016 r. Węgry obniżyły wyższą stawkę podatku z 0,53% do 0,24%. Od 2017 r. podatek od aktywów został obniżony do poziomu: 0,21% dla podmiotów o aktywach powyżej 50 mld HUF oraz 0,15% dla pozostałych.

1.7. Geneza i konstrukcja podatku bankowego w Polsce

Polska, która przez kryzys subprime przeszła relatywnie suchą nogą, była jednym z ostatnich państw, który wprowadził podatek bankowy. Z tego względu głównym celem podatku nie było „odzyskanie” od sektora bankowego środków publicznych wyłożonych na ratowanie banków (bo takich operacji nie było), ale pozyskanie dodatkowych środków na finansowanie programów społecznych, wdrażanych przez ówczesny rząd (w tym świadczenie 500+). W Polsce podatek bankowy ma wyłączny charakter fiskalny – banki w Polsce nie skorzystały z pomocy finansowej państwa, ani nie były one przyczyną kryzysu subpri-

me³². Ponadto polski sektor bankowy wykazał się odpornością na zawirowania w światowej gospodarce³³.

Podatek bankowy został wprowadzony w Polsce ustawą z dnia 15 stycznia 2016 jako podatek od niektórych instytucji finansowych i zaczął obowiązywać od 1 lutego 2016 roku³⁴. W obecnym kształcie podatek od niektórych instytucji finansowych obejmuje jako podatników banki krajowe, oddziały instytucji kredytowych, SKOKi, krajowe zakłady ubezpieczeń krajowe zakłady reasekuracji, oddziały zagranicz-

31 C. Capelle-Blancard, O. Havrylchuk, Incidence of bank levy and bank market power, CEPII Working Paper No. 2013–21, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2378340, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

32 Siudek T., „Podatek bankowy – konsekwencje dla sektora bankowego w Polsce”, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia I Organizacja Gospodarki Żywnościowej, (92), 63–76, Warszawa 2011

33 Gemzik-Salwach A., „Wpływ kryzysu finansów publicznych na stabilność sektora bankowego, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy

34 Dz.U. z 2016 r., poz. 68.

nych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, instytucje pożyczkowe. Skupiając się jedynie na bankach, to jako podstawę naliczania podatku wskazuje się nadwyżkę sumy wartości aktywów podatnika ponad kwotę 4 mld zł, która wynika z zestawienia obrotów i sald z ostatniego dnia danego miesiąca. Jednakże, ustawodawcę wskazał, iż od tej kwoty odejmowane są następujące elementy:

- Fundusze własne ustalone na ostatni dzień miesiąca
- Kwoty podwyższenia funduszy własnych w okresie miesiąca, za który ustal się podstawę opodatkowania
- Wartość aktywów nabytych od Narodowego Banku Polskiego, które są zabezpieczeniem kredytu refinansowego udzielonego przez NBP
- Wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych, ustawowo objętych gwarancją Skarbu Państwa oraz podlegających transakcji odkupu
- Wartość obligacji emitowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny lub podmiot zarządzający aktywami
- Wartość kredytów lub pożyczek udzielonych BFG lub podmiotowi zarządzającemu aktywami
- W przypadku banków zrzeszających obniżeniu podstawy opodatkowania podlegają środki finansowe zgromadzone na wszystkich rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych³⁵

Jednocześnie, wyjęte spod podstawy opodatkowania – obok kapitałów własnych – zostały polskie papiery skarbowe, przez co banki przekierowały swoje zaangażowanie z rynku kredytowego na rynek obligacji Skarbu Państwa i bonów skarbowych (por. na ten temat: wykresy 26,27, 30–40 w dalszej części raportu).

Takie zdefiniowanie podatku bankowego i bardzo szeroka podstawa jego naliczania oznaczały de facto, że jest od podatkiem od skali prowadzonej przez banki działalności, nie zaś od poziomu ryzyka podejmowanego przez daną instytucję. Wprowadzony podatek nie miał też związku z konkretnymi ryzykami dotyczącymi sektora bankowego, ani – jak wskazano powyżej – nie dotyczył pomocy publicznej udzielonej sektorowi w okresie kryzysu. Zatem jeśli przywołamy ponownie 3 główne cele wprowadzania podatków

bankowych po kryzysie subprime (odzyskanie części pomocy publicznej wpompowanej w sektor bankowy, podniesienie odporności sektora na wypadek przyszłych zdarzeń kryzysowych bądź zniechęcenie sektora bankowego do angażowania się w transakcje o wyższym poziomie ryzyka) – w przypadku polskiego rynku bankowego nie została spełniona ani jedna z tych przesłanek. **Od samego początku jego uruchomienia, jedynym celem podatku bankowego była maksymalizacja wpływów budżetowych, z pominięciem refleksji, jak podatek będzie długoterminowo oddziałował na sektor bankowy i całą gospodarkę realną.**

Podobne uwagi zgłosił do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych także EBC, wskazując, że: „W przeciwieństwie do regulacji wprowadzonych w większości państw członkowskich, które wprowadziły podatek bankowy, proponowany podatek nie ma związku z konkretnymi ryzykami dotyczącymi systemu finansowego, ani nie dotyczy uprzedniej pomocy publicznej udzielonej sektorowi finansowemu. Proponowany podatek ma raczej na celu zwiększenie środków przekazywanych przez sektor finansowy na finansowanie wydatków budżetowych. W tym kontekście EBC konsekwentnie zalecał, aby opodatkowanie instytucji finansowych było rozważane w powiązaniu z podwójnym celem: a) zapewnieniem bardziej zrównoważonego podziału kosztów wynikających z potencjalnych upadłości instytucji finansowych pomiędzy podatników i sektor finansowy oraz b) ograniczaniem ryzyk kreowanych przez te instytucje. Nakładanie ad hoc podatków na banki z powodów ogólnych potrzeb budżetowych powinno być poprzedzone dogłębną analizą potencjalnych niekorzystnych skutków dla sektora bankowego celem zapewnienia, aby takie podatki nie kreowały ryzyka dla stabilności finansowej i dynamiki akcji kredytowej, które mogłoby ostatecznie negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarki realnej”³⁶.

Powyższe jest tym bardziej symptomatyczne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że podatek bankowy nałożony na polskie banki jest obecnie najwyższy w EU. Stawka podatku wynosi 0,0366% miesięcznie (0,44% rocznie) i nie stanowi dla instytucji finansowych kosztu uzyskania przychodu, przez co efektywny poziom stawki podatku bankowego wynosił 0,54% rocznie. Banki wpłacają podatek do 25 dnia miesiąca po miesiącu, którego podatek dotyczy. Zwolnione z podatku są banki państwowe (BGK) oraz banki objęte planem naprawczym lub względem których jest prowadzony program postępowania naprawczego. Warto też

³⁵ Ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych z dnia 15 stycznia 2016 r. (Dz. U. poz. 623)

³⁶ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 12 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (CON/2016/1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AB0001> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

zwrócić uwagę na poziom progu zwolnionego z podatku bankowego – dla banków podstawą naliczania daniny jest nadwyżka aktywów ponad 4 mld złotych. W warunkach polskich to wysoki próg, zwalniający z konieczności uiszczania podatku banki spółdzielcze, które co do zasady nie są wyłączone podmiotowo z obowiązku płacenia podatku bankowego.

Wydaje się przy tym, że comiesięczny sposób naliczania i poboru podatku nie jest optymalny – aby lepiej oszacować poziom daniny w odniesieniu do specyfiki działalności danego podmiotu, można byłoby posłużyć się metodą stosowania przy obliczaniu rezerwy obowiązkowej w NBP – to jest posługiwanie się średnią arytmetyczną stanu aktywów na koniec danego miesiąca. Pozwoliłoby to wyeliminować manipulacje przy naliczaniu stanu środków tylko w jednym konkretnym dniu miesiąca. Konstrukcja opodatkowania aktywów w okresach jednomiesięcznych jest bowiem dość podatna na obchodzenie – zwłaszcza instytucje kredytowe funkcjonujące w ramach międzynarodowych grup kapitałowych miałyby możliwość przejściowego obniżania wartości aktywów na koniec miesiąca, aby zminimalizować podstawę opodatkowania³⁷.

Innym rozwiązaniem byłoby uiszczanie comiesięcznych zaliczek na cel podatku bankowego, obliczonych na podstawie wartości aktywów z ostatniego dnia roku poprzedzającego. Przy zastosowaniu takiego podejścia, bank posługiwałby się wielkościami już poddanymi audytowi (kwota wartości aktywów, wynikająca z zestawienia obrotów i sald na ostatni dzień miesiąca nie jest daną potwierdzoną przez biegłego rewidenta), co pozwoliłoby też dokładniej oszacować wpływy budżetowe należne z tytułu tego podatku.

Jak już wskazano wcześniej, podatek bankowy wprowadzony w Polsce znacząco różni się od podatków wprowadzanych w większości państw UE – bowiem tam jest on oparty o pasywa z pewnymi pomniejszeniami. Podatek w swojej bieżącej formule – oparty o aktywa – nie ogranicza ryzyka kreowanego przez instytucje finansowe, wręcz przeciwnie – działa procyklicznie. Było to widoczne zwłaszcza w 2020 r. okresie kryzysu koronawirusowego, kiedy to sektor bankowy odnotował stratę, a i tak musiał wpłacić do budżetu podatek o wysokości ok. 5,1 mld zł. Przyjęcie za podstawę opodatkowania aktywów bankowych oznacza także, że ich część będzie opodatkowana dwukrotnie

odrębnymi podatkami majątkowymi – niektóre aktywa są bowiem objęte podatkiem od nieruchomości³⁸.

Oparcie podatku o aktywa zniechęca banki do podejmowania podstawowych czynności bankowych – to jest przyjmowania depozytów oraz udzielania kredytów. Jest to szczególnie zauważalne wobec długoterminowych i niskomargowych kredytów hipotecznych – udzielanie kredytów krótkoterminowych i opartych o wyższe oprocentowanie jest dla banków zdecydowanie bardziej korzystne podatkowo (por. na ten temat: rysunek 22). Potrzeba optymalizacji podatkowej może też skłaniać banki do zawierania transakcji sekurytyzacyjnych, które „zdejmują” kredyty z bilansu banków, obniżając tym samym podstawę opodatkowania podatkiem bankowym. Takie transakcje zawarły m.in.: PKO BP, Bank Millennium, Santander Bank, Santander Consumer Bank, ING Bank Śląski oraz mBank.

Warto w tym miejscu podkreślić, że już 5 lat przed wprowadzeniem w Polsce podatku bankowego, NBP podkreślał, że „najważniejszą podstawą obliczania tego podatku jest wartość pasywów banku, pomniejszona o fundusze własne i depozyty gwarantowane”³⁹. Bank centralny podniósł następujące argumenty przemawiające za ww. rozwiązaniem:

1. Podstawa opodatkowania jest węższa niż w przypadkach aktywów ogółem, przez co obciążenie regulacyjne sektora będzie mniejsze;
2. Aktywa związane ryzykiem jest już kategorią „opodatkowaną” gdyż banki w oparciu o tę wartość obliczają wymogi kapitałowe;
3. Celowe jest dawanie bankom zachęt do powiększania bazy kapitałowej, gdyż służy on do absorbowania strat;
4. Regulacje bankowe (wymogi kapitałowe oraz opłaty na BFG) już obecnie wpływają na strukturę aktywów sektora; oparcie podatku o pasywa będzie przyczyniało się do kształtowania ich pożądanej struktury.
5. Pożądane są impulsy regulacyjne skłaniające banki do większego finansowania się depozytami, które są stabilniejszym źródłem finansowania niż rynek hurtowy.

37 D. Gajewski, Polityka podatkowa na rozdrożu – wokół podatku bankowego w Polsce, Studia z Polityki Publicznej, nr 2 (10)/2016, s. 67, <https://econjournals.sgh.waw.pl/kszp/article/view/921>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

38 D. Gajewski, Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety, Analizy i Studia CASP, nr. 1 (1), 20.04.2016 r., s. 6, <https://econjournals.sgh.waw.pl/ASCASP/article/view/889>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

39 NBP, op.cit., s. 11–12.

Zgodnie z założeniami projektu ustawy wprowadzającej w Polsce podatek bankowy – jego wpływ na funkcjonowanie i rentowność sektora miał być pomijalny, zaś zjawisko przerzucania na klientów banków kosztów nowej daniny miało nie występować. Te założenia okazały się być całkowicie bezpodstawne. Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia podatku bankowego opartego o aktywa było przerzucenie części nowych kosztów bezpośrednio na klientów poprzez podniesienie stawek opłat i prowizji (względnie wprowadzenie nowych opłat względem usług świadczonych wcześniej nieodpłatnie), przy jednoczesnym obniżeniu oprocentowania depozytów. Działo się tak pomimo zakazu zmiany warunków świadczenia usług finansowych wykonywanych na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy o podatku bankowym⁴⁰. Zgodnie z intencją ustawodawcy, przenoszenie obciążeń podatkowych mogło mieć miejsce wyłącznie dla nowych (zawartych od lutego 2016 r.) umów o świadczenie usług finansowych.

Mimo to, po wprowadzeniu podatku bankowego, pomimo braku zmian poziomu stóp procentowych NBP, można było zaobserwować stały spadek przeciętnego oprocentowania depozytów. Szybsza reakcja banków po stronie oprocentowania depozytów a nie kredytów była racjonalna – kredyty bowiem rolują się w dłuższych interwałach (nierzadko nawet 6M), zatem ruch po stronie oprocentowania depozytów pozwolił bankom na szybszą reakcję na obciążenie podatkiem. Z kolei od maja 2016 r. zaczęło rosnąć

oprocentowanie kredytów – i dotyczyło to zarówno kredytów dla gospodarstw domowych jak i dla przedsiębiorstw niefinansowych. Porównując wysokość oprocentowania depozytów i kredytów, trzeba zauważyć, iż marża odsetkowa wykazywała tendencję wzrostową – od stycznia 2016 r. do stycznia 2017 r. odnotowany wzrost wyniósł 0,2 p.p. Od momentu wprowadzenia podatku bankowego, zauważalny był przede wszystkim wzrost oprocentowania kredytów detalicznych o ponad 1 p.p., a także wzrost oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw o około 0,4 p.p. Warto zaznaczyć, że w przypadku kredytów udzielanych gospodarstwom domowym wzrost dotyczył przede wszystkim kredytów konsumpcyjnych, zaś w przypadku kredytów mieszkaniowych wzrost oprocentowania był niewielki i wystąpił dopiero od września 2016 r. o 0,1 p.p.⁴¹

Wzrost cen usług świadczonych przez banki po wprowadzeniu podatku bankowego został także dostrzeżony przez klientów. Na podstawie badania ankietowego, oszacowano, że zauważyło to nieco ponad 78% ankietowanych. W opinii respondentów wzrost cen zauważalny był przede wszystkim w zakresie opłat za wpłatę/wypłatę gotówki w placówce banku oraz za przelewy realizowane w placówce banku, natomiast najmniej odczuwalny był wzrost cen w zakresie usług bankowości elektronicznej. Wnioskować można, że banki dążyły w ten sposób do obniżenia kosztów funkcjonowania banku oraz zmiany struktury sprzedaży na mniej kosztochłonne⁴².

40 Por. art. 14 Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz. U. 2016 poz. 68.

41 M. Wiśniewski, Przerzucalność podatku bankowego w Polsce – próba oceny skali zjawiska, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 2017, vol. 51, nr 4, s. 351–352, <https://journals.umcs.pl/h/article/download/5177/4319>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

42 M. Twarowska-Ratajczak, Przerzucalność podatku od niektórych instytucji finansowych – skutki wprowadzenia podatku dla klientów instytucji finansowych w Polsce, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 363, 2018 r., s. 106, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Artyku%C5%82y_361_380/SE_363/09.pdf

Rozdział

2. Analiza bieżącego mechanizmu podatku bankowego w Polsce i jego konsekwencji dla sektora bankowego i gospodarki

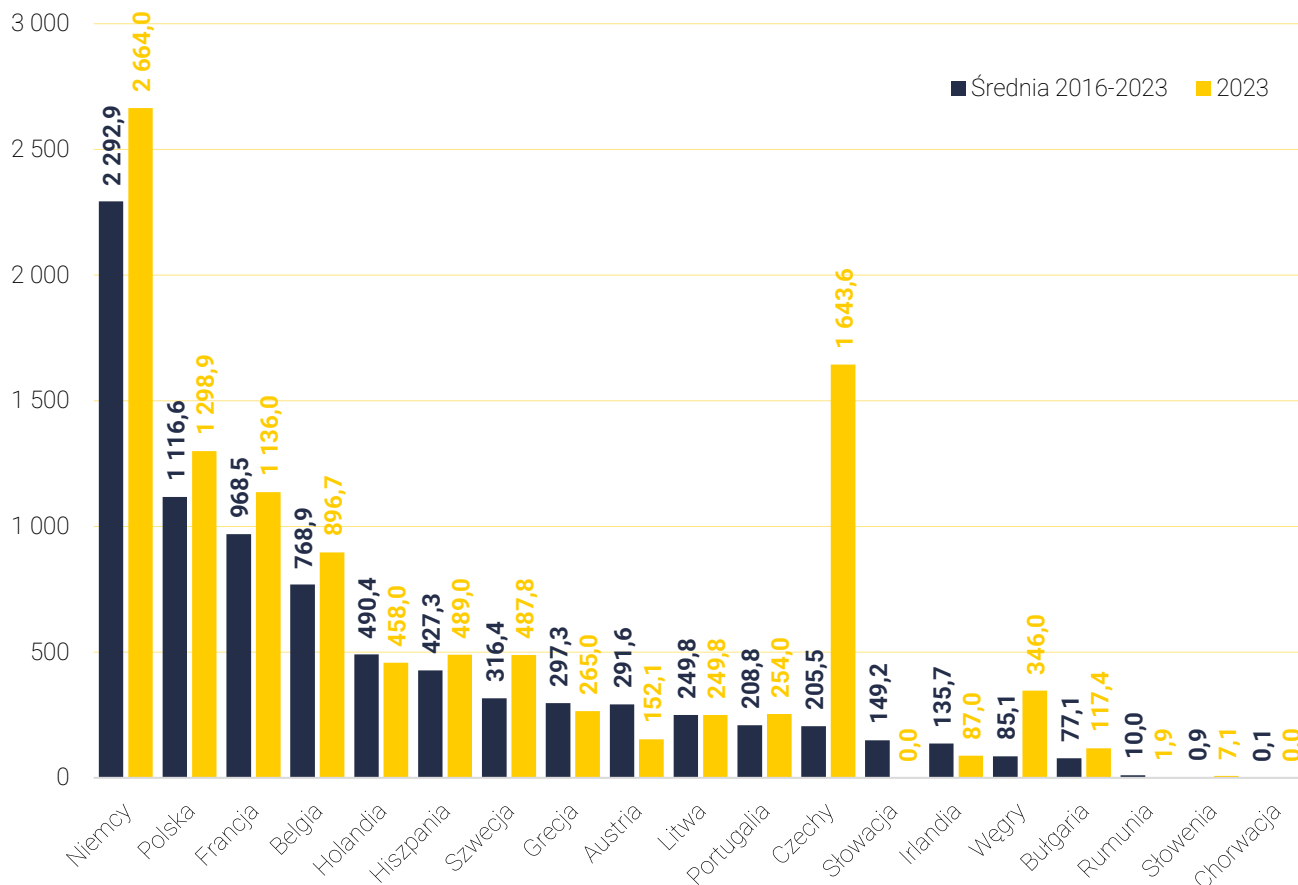
2.1. Obciążenie sektora bankowego podatkiem bankowym w Polsce i w wybranych państwach UE-27 – analiza porównawcza

Na podstawie danych Komisji Europejskiej (z dnia 10/03/2025r.) obejmujących kompletne dane finansowe do roku 2023 włącznie, określono (w EUR) skalę podatku bankowego (mającego zróżnicowane formy i przeznaczenie) w państwach europejskich, dla których możliwe było wyodrębnienie „podatku bankowego” spośród innych podatków i opłat (rysunek 2). Na kolejnych etapach, włączając dane pochodzące z SRB oraz EBA, dotyczące składek i wpłat przeznaczanych na gwarantowanie depozytów (DGS) oraz na resolution, przeprowadzono analizę dotyczącą

części przeznaczenia i podziału środków z podatku bankowego na część wspierającą bezpośrednio sektor bankowy (DGS i resolution) oraz na cele o charakterze innym – głównie fiskalnym.

Celem tej części analizy było zweryfikowanie poziomu obciążenia polskiego sektora bankowego podatkiem bankowym i opłatami na DGS oraz resolution w stosunku do innych europejskich sektorów bankowych.

Rys. 2 Podatek bankowy w wybranych państwach UE [mln EUR]

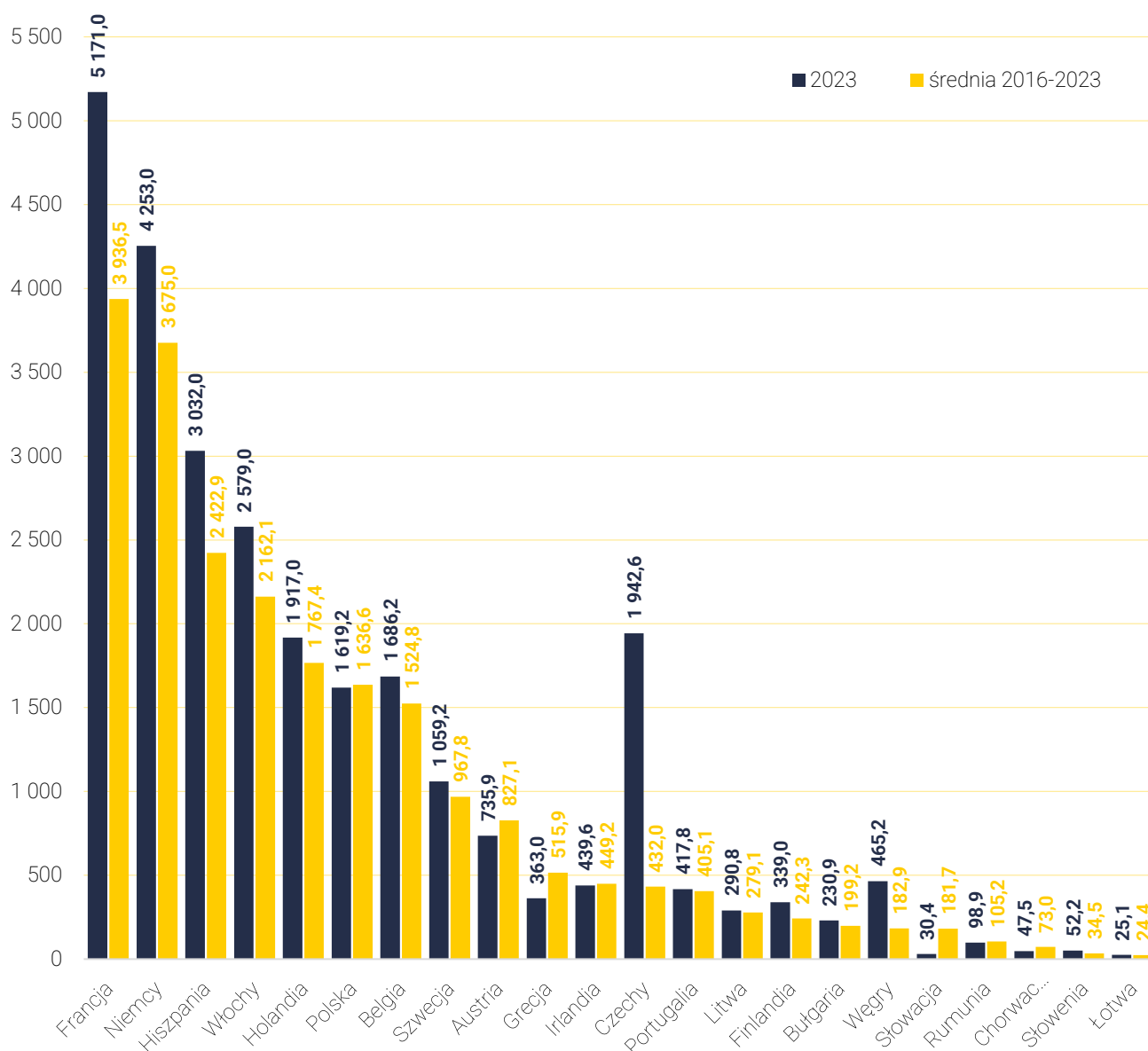


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Przedstawione na powyższym wykresie dane wskazują, że polski sektor bankowy charakteryzuje się drugim najwyższym nominalnym poziomem obciążenia z tytułu podatku bankowego spośród innych europejskich sektorów bankowych – uśredniając poziom obciążeń w latach 2016–2023. W 2023 r. wprowadzony w Czechach podatek od zysków nadmiarowych (windfall tax), spełniający definicyjne kryterium szerokiego spektrum podatków/opłat bankowych, sprawił, że pod względem obciążeń sektorów bankowych z tytułu podatku bankowego polski sektor znalazł się na trzeci miejscu pod względem skali obciążeń.

W wielu europejskich państwach podatek bankowy pełni funkcję stabilizacyjną, a zatem zgodną z ideą wprowadzenia podatku bankowego. Podatek bankowy zasila zatem w określonej proporcji fundusze resolution oraz fundusze gwarancyjne depozytów (DGS). W polskim sektorze bankowy podatek bankowy pełni funkcję fiskalną, zaś opłaty na resolution i DGS płacone są przez banki niezależnie od podatku bankowego. To sprawia, że średni poziom obciążenia polskiego sektora bankowego z tytułu podatku bankowego oraz opłat na DGS i resolution w latach 2016–2023 osiągnął poziom 1,64 mld Euro rocznie. Pod względem nominalnym plasuje to polski sektor bankowy na 6 miejscu pod względem skali nominalnych obciążeń.

Rys.. 3 Podatek bankowy, opłaty na resolution oraz fundusz gwarantowanych świadczeń w wybranych państwach UE [mln EUR]

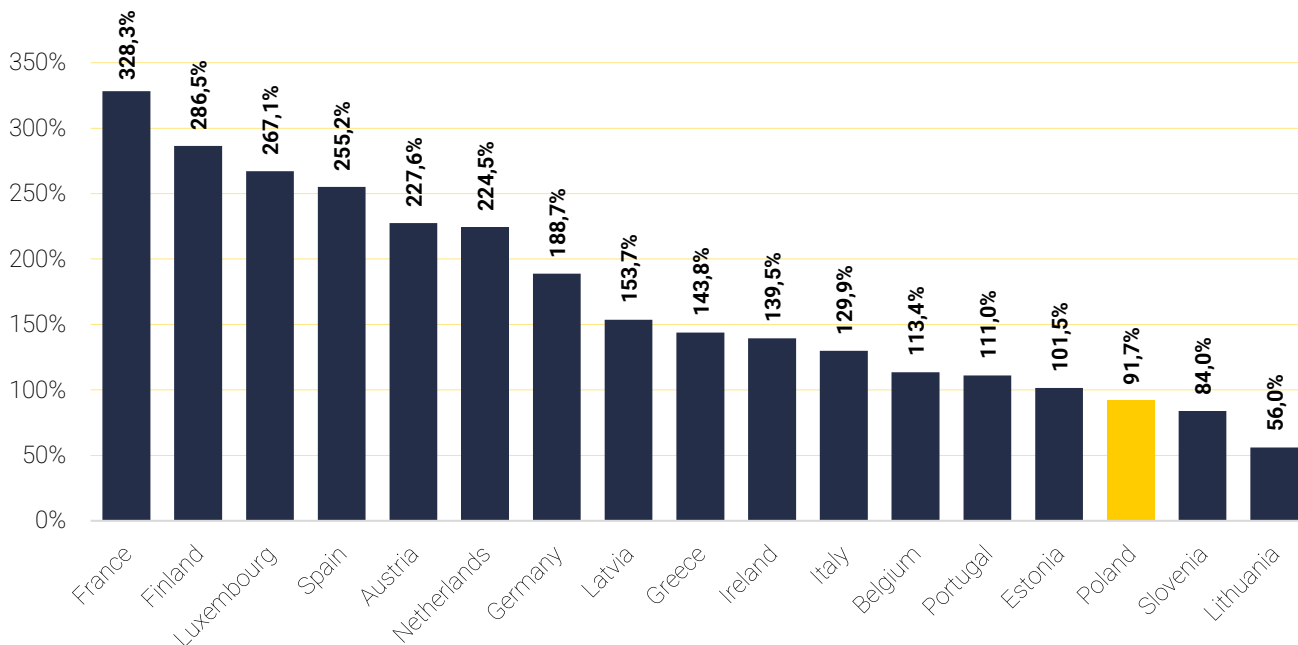


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Należy mieć jednak świadomość, że przedstawione dane mają charakter nominalny i nie uwzględniają rozmiarów sektorów bankowych. Tymczasem dane

SSM i EBA wskazują, że polski sektor bankowy jest jednym z najmniejszych sektorów spośród państw europejskich.

Rys. 4 Suma bilansowa banków do PKB (IV kw. 2024)

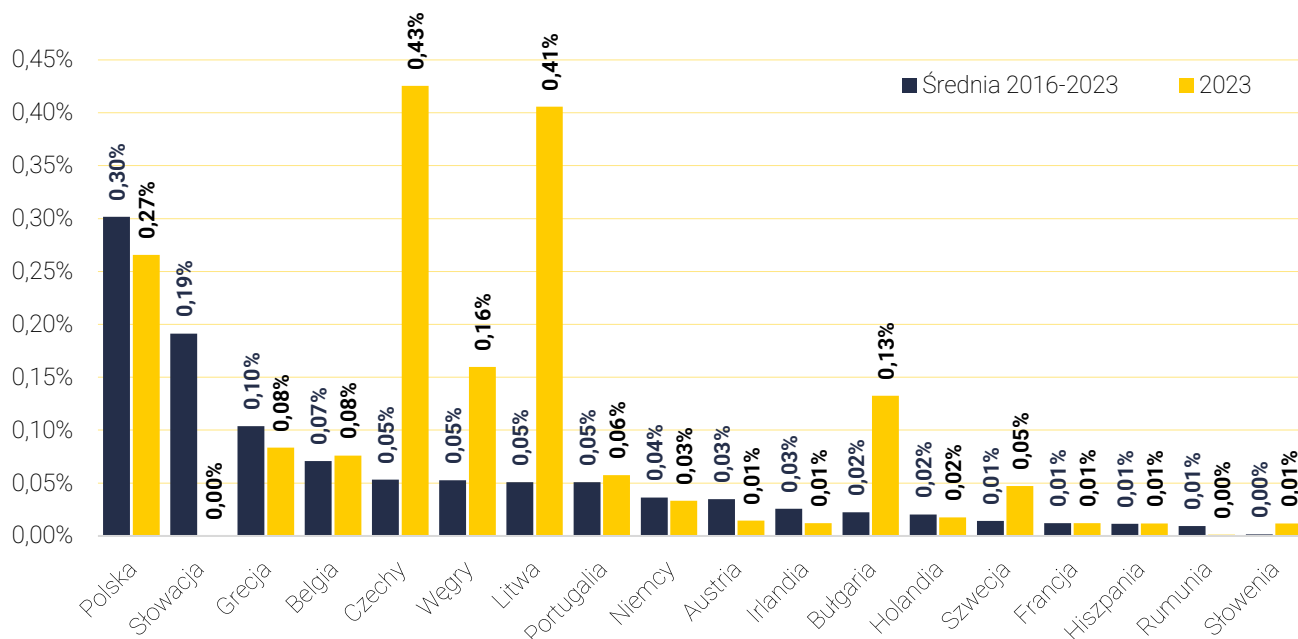


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz, dane EBC, SSM, NBP

Nominalne ujęcie obciążeń z tytułu podatku bankowego nie uwzględnia rozmiarów sektora bankowego i jego zdolności do generowania dochodów operacyjnych. Stąd też, na podstawie zagregowanych danych

Europejskiego Banku Centralnego odniesiono wysokość podatku bankowego do sumy bilansowej (rysunek 5) oraz dochodów operacyjnych (rysunek 6).

Rys. 5 Podatek bankowy w relacji do sumy bilansowej (średnia z lat 2016–2023)

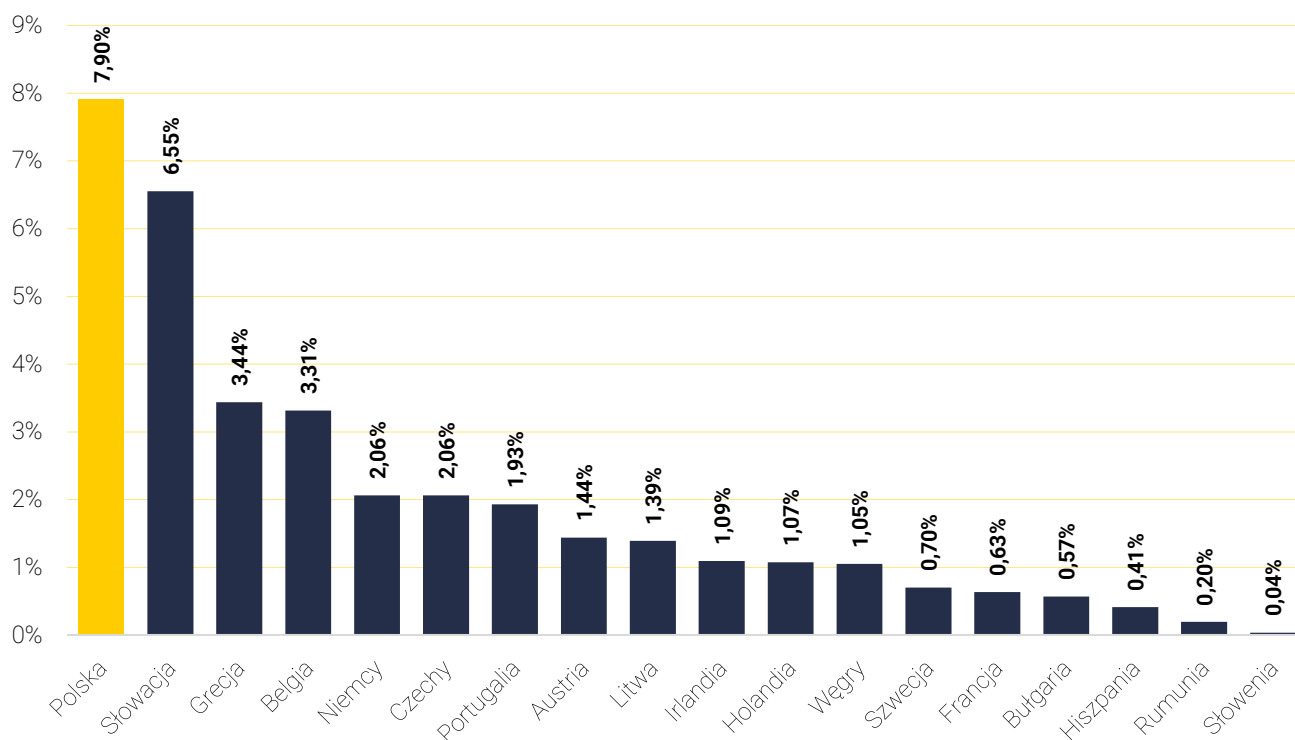


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Przedstawione dane wskazują, że realny wymiar podatku bankowego w relacji do wielkości aktywów polskiego sektora bankowego pozostaje w długim okresie najwyższy spośród wszystkich europejskich sektorów bankowych (0,3% wartości aktywów). Drugi w zestawieniu, słowacki sektor bankowy, w latach 2016–2023 obciążony był stawką podatku podatkowego w wysokości 0,19% sumy aktywów sektora, przy czym w 2023 r. podatek ten nie został wymierzony. Z kolei w państwach takich jak Czechy, Litwa, Węgry, Bułgaria oraz Szwecja, w kryzysowych latach pan-

demicznych (2022–2023) wprowadzono dodatkowe daniny, często mające formułę podatku od zysków nadmiarowych, które doprowadziły do znaczącego wzrostu obciążeń sektorów bankowych. Podatek bankowy odniesiony w relacji do wielkości sektora bankowego (mierzonej wielkością sumy bilansowej) przyjmuje najwyższe wartości w Polsce. Oznacza to, że polski sektor bankowy jest ponad proporcjonalnie do swoich rozmiarów obciążony podatkiem bankowym.

Rys. 6 Podatek bankowy w relacji do dochodów operacyjnych (średnia z lat 2016–2023)



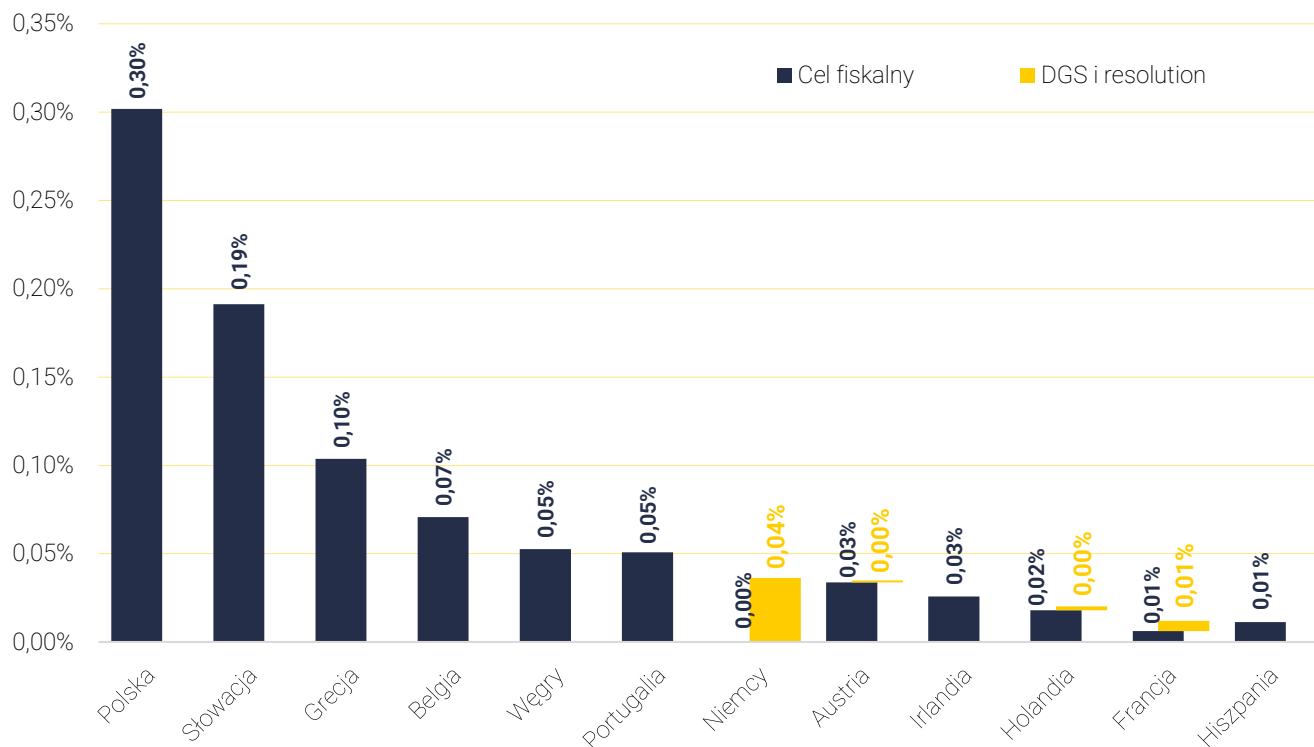
Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Odnosząc poziom podatku bankowego do osiągniętego przez sektor bankowy dochodu operacyjnego, polski sektor bankowy również zajmuje pierwsze miejsce w zestawieniu – wyprzedzając Słowację i Grecję. W latach 2016–2023 relacja podatku bankowego do dochodu operacyjnego w Polsce wyniosła średnio 7,90% i była o 1,35 pp. wyższa niż na Słowacji oraz o 4,46 pp. wyższa niż w Grecji. W latach 2016–2022 wysokość obciążenia polskiego sektora bankowego w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych notorycznie przekraczała poziom 8% (w 2021 r. zbliżając się nawet do 9%). Dopiero w 2023 r. w warunkach wyższych całkowitych przychodów operacyjnych będących efektem wyższych wyników odsetkowych osiąganych w warunkach wyższych stóp procentowych, relacja obciążenia z tytułu podatku bankowego do CPO osiągnęła poziom 6,07%. Przeprowadzona analiza wskazuje, że obciążenie podatkiem bankowym w relacji do wielkości sektora ban-

kowego, ale również jego zdolności do generowania dochodów operacyjnych, w przypadku polskiego sektora bankowego jest znacząco wyższe niż w innych europejskich sektorach bankowych.

Co istotne, z perspektywy analizy podatku bankowego ważna jest nie tylko jego realna wielkość – skala obciążenia – ale również jego przeznaczenie. O ile w przypadku Niemiec czy Francji znaczna część (a niekiedy nawet całość) podatku bankowego przeznaczana jest na cele związane z resolution lub DGS, o tyle w przypadku państw takich jak Polska, całość podatku bankowego przeznaczana jest na cele fiskalne. Zestawienie podziału środków z podatku bankowego na cele fiskalne, DGS oraz resolution przedstawiono na rysunku 7.

Rys. 7 Finansowanie funduszy DGS i resolution przez środki z podatku bankowego w relacji do sumy bilansowej – średnia z lat 2016–2023

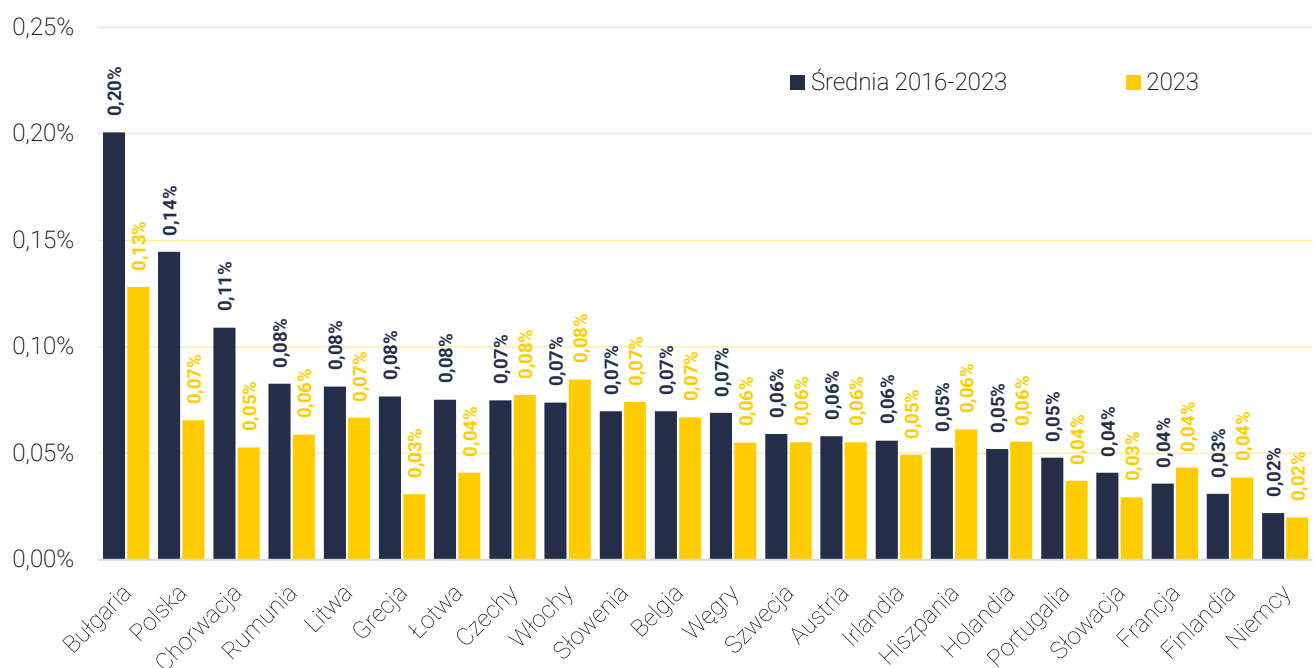


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Zaledwie 5 państw ma podatek bankowy obciążający w skali roku sektor bankowy w wysokości powyżej 0,05% sumy bilansowej aktywów. Polski sektor bankowy obciążony jest podatkiem bankowym w wysokości 6-krotności tego poziomu.

Na podstawie danych Komisji Europejskiej obejmujących kompletne dane finansowe do roku 2023 włącznie, opracowano analogiczne zestawienie dla opłat wnoszonych na fundusze gwarancji depozytów oraz na resolution w odniesieniu do aktywów (rysunek 8).

Rys. 8 Opłaty na DGS i resolution w relacji do sumy bilansowej (średnia za lata 2016–2023) [%]

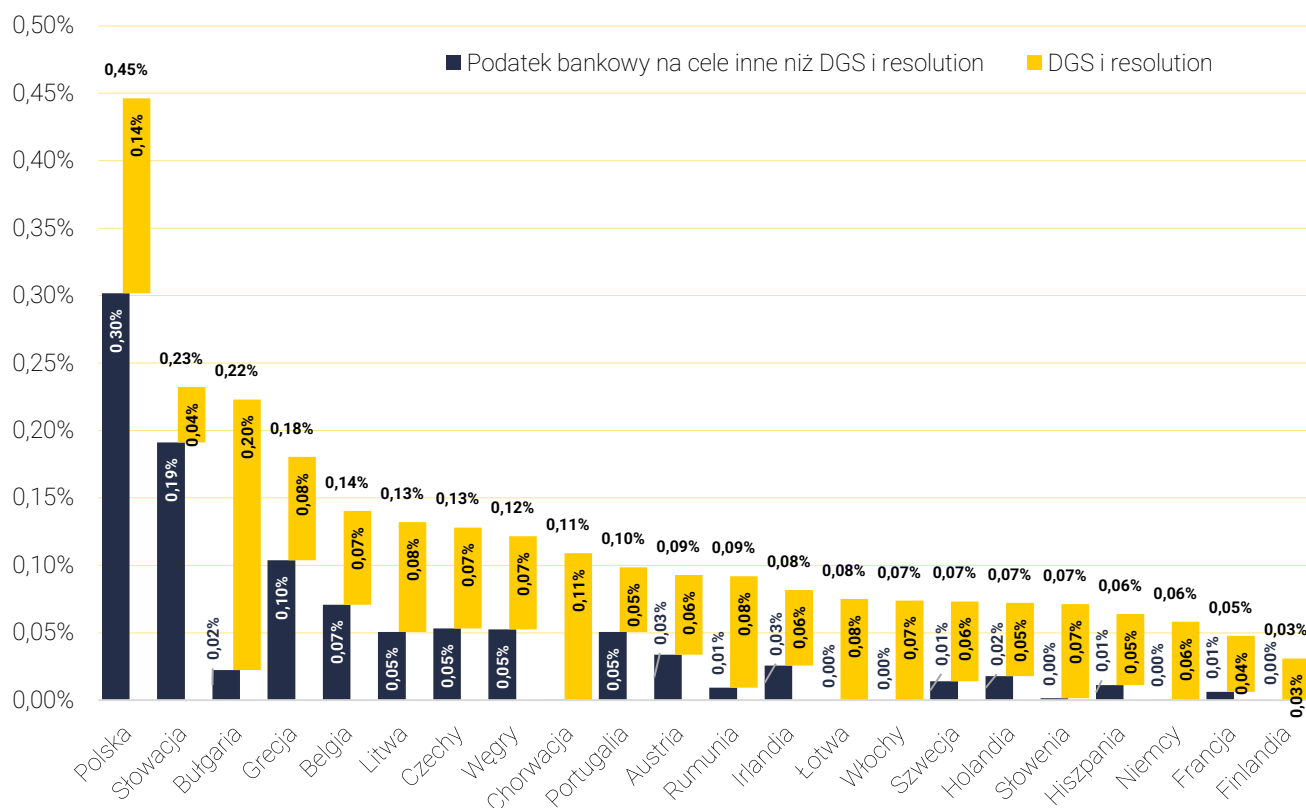


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Polski sektor bankowy zajmuje również wysoką pozycję pod względem skali obciążeń wynikających z opłat z tytułu gwarancji depozytów oraz resolution. Przeprowadzona kalkulacja wskazuje, że opłaty na fundusze gwarancji depozytów oraz resolution odniesione w relacji do wielkości sektora bankowego (mierzonej wielkością sumy bilansowej) przyjmują w Polsce poziom 0,14% (średnia za lata 2016–2023).

Uwzględniając poziom obciążeń europejskich sektorów bankowych z tytułu podatku bankowego płaconego na cele fiskalne oraz opłat (dodatkowych i w kalkulowanych w podatek bankowy) z tytułu DGS oraz resolution, w Polsce zaznacza się mechanizm nadmiernego obciążenia sektora bankowego na tle innych europejskich sektorów.

Rys. 9 Łączny poziom obciążeń z tytułu podatku bankowego na cele fiskalne, resolution i DGS do aktywów – średnia za lata 2016–2023 [%]



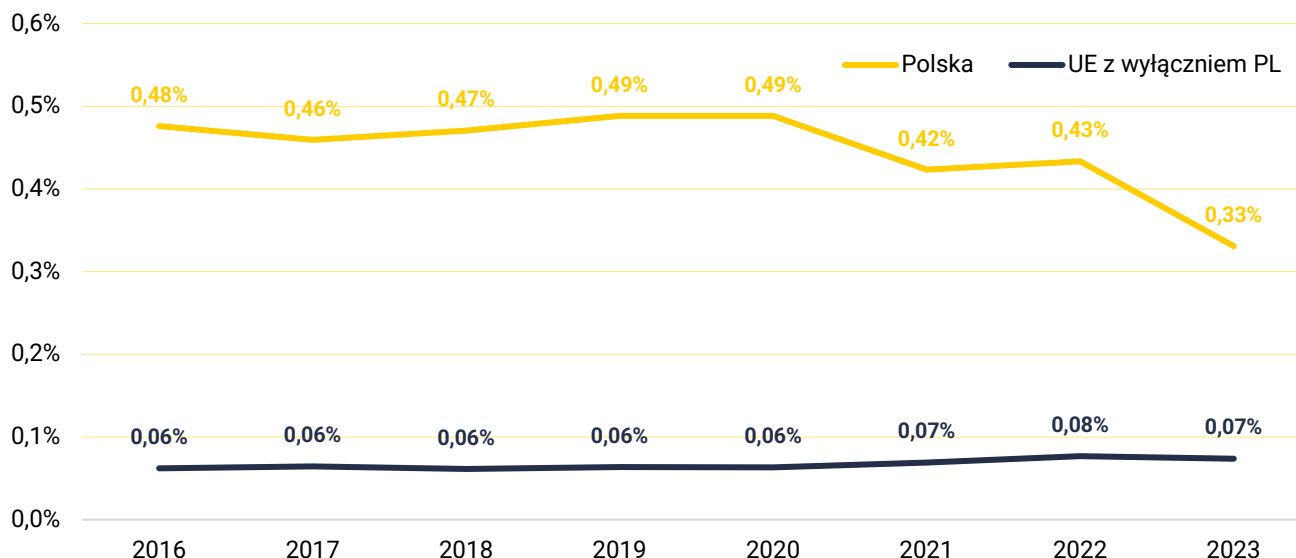
Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Przedstawione na powyższym wykresie dane wskazują, że wśród państw, dla których dostępne były dane, polski sektor bankowy (jeden z mniejszych w Europie) pozostaje najsilniej dociążony opłatami z tytułu podatku bankowego, funduszu ochrony depozytów oraz resolution.

Przeprowadzona kalkulacja wskazuje, że suma podatku bankowego i opłat na fundusze gwarancji depozytów oraz resolution odniesiona do wielkości sektora bankowego (mierzonej wielkością sumy bilansowej) przyjmuje najwyższe wartości w Polsce – średnio o 0,21 pp. wyższe niż w drugiej w kolejności Słowacji, czy też 0,22 pp. w stosunku do trzeciej w kolejności Bułgarii. Polski sektor bankowy jest ponad proporcjonalnie, w stosunku do swoich rozmiarów, obciążony przedmiotowymi daninami. Co gorsze, daniny te mają charakter procykliczny i w żadnym stopniu nie przeciwdziałają skutkom spadku koniunktury.

W latach 2016–2020 obciążenie podatkiem bankowym, opłatami na DGS i na resolution w polskim sektorze bankowym osiągało poziom ok. 0,5% sumy bilansowej sektora bankowego rocznie. W tym samym czasie średni poziom obciążenia europejskiego sektora bankowego (z wyłączeniem polskiego) oscylował na poziomie ok. 0,06% (ponad 8-krotnie niższym). Dopiero w latach 2021–2023, wraz ze wstrzymaniem poboru składek na DGS (ograniczenie w 2022 i rezygnacja w 2023 r.) oraz z szybszym wzrostem sumy bilansowej sektora bankowego (głównie poprzez przyrost instrumentów dłużnych w aktywach banków oraz wzrost poziomu depozytów w warunkach wyższych stóp procentowych) relacja analizowanych obciążeń w stosunku do sumy aktywów sektora bankowego obniżyła się do poziomu 0,33% (nad ponad 4-krotnie wyższego niż średnia w europejskich sektorach bankowych).

Rys. 10 Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do sumy bilansowej w Polsce i w analizowanych państwach UE z wyłączeniem Polski

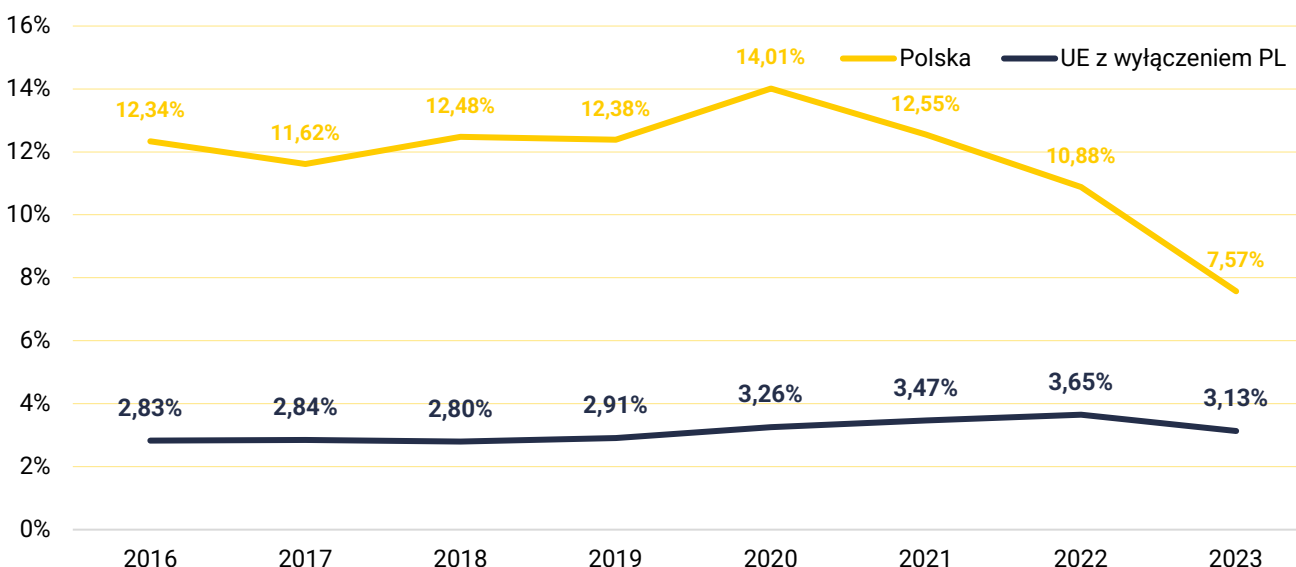


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Analogiczna analiza przeprowadzona w relacji do wielkości całkowitych przychodów operacyjnych (CPO) europejskich sektorów bankowych wskazuje na eskalację obciążeń polskiego sektora bankowego w latach 2016–2020. Szczyt obciążeń polskiego sektora bankowego podatkiem podatkowym i opłatami na DGS i resolution przypadł na pandemiczny 2020 rok, a zatem moment, w którym sektor bankowy poniósł stratę. Wskazuje to na procykliczny charakter obciążeń polskiego sektora bankowego. W 2020 r. ponad 14% wypracowanych przez polski sektor bankowy całkowitych przychodów operacyjnych pochłonięte zostało przez obciążenia z tytułu

podatku bankowego oraz opłat na DGS i resolution. W latach 2016–2020, obciążenie polskiego sektora bankowego w relacji do CPO było ponad 4-krotnie wyższe niż w innych europejskich sektorach bankowych. Ograniczenie opłat na DGS w latach 2022 i 2023 połączone ze wzrostem CPO w warunkach wyższych wyników odsetkowych będących efektem funkcjonowania w otoczeniu wyższych stóp procentowych, doprowadziło do zmniejszenia stopy obciążeń polskiego sektora bankowego do poziomu 7,57% CPO w 2023 r. (nadal 2,5-krotnie wyższego niż w europejskich sektorach bankowych).

Rys. 11 Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych sektora bankowego w Polsce i w analizowanych państwach UE z wyłączeniem Polski

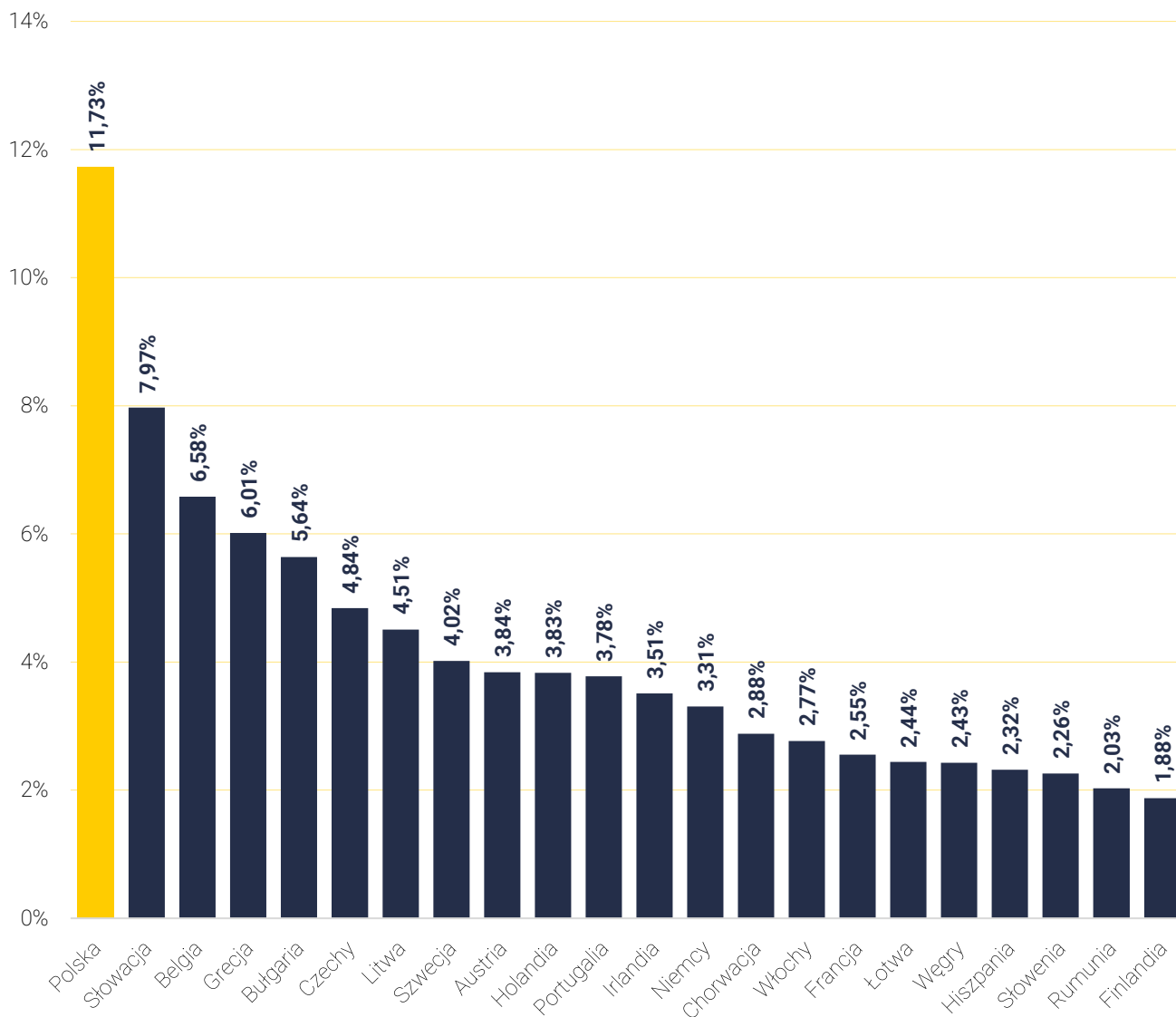


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Analiza porównawcza średnich wartości obciążeń z tytułu podatku bankowego, opłat na DGS oraz resolution w relacji do osiągniętych przez banki całkowitych przychodów operacyjnych (za lata 2016–2023), wskazuje ponownie na zdecydowanie najwyższy

poziom obciążenia polskiego sektora bankowego. Z poziomem 11,7% CPO, polski sektor bankowy wyprzedza drugą w zestawieniu Słowację o 3,7 pp. oraz trzecią w kolejności Belgię o 5,1 pp.

Rys. 12 Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych (średnia za lata 2016–2023)



Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP na podstawie danych Komisji Europejskiej z dnia 10.03.2025 r.

Reasumując porównanie europejskie w zakresie poziomu obciążeń poszczególnych sektorów bankowych z tytułu podatku bankowego, opłat na DGS i resolution, stopa obciążeń polskiego sektora bankowego średnio w latach 2016–2023 osiągnęła poziom 0,446% sumy bilansowej, co stanowi zdecydowanie najwyższą poziom wśród analizowanych

europejskich sektorów bankowych. Relatywnie wysoki poziom obciążeń odnotowywany jest również w słowackim oraz bułgarskim sektorze bankowym. W dużych europejskich sektorach bankowych – niemieckim, francuskim, hiszpańskim, czy fińskim, poziom obciążenia z tytułu podatku bankowego oraz opłat na DGS i resolution jest relatywnie niższy.

Legend:

- ≥ 0.3
- $0.18 - < 0.3$
- $0.13 - < 0.18$
- $0.1 - < 0.13$
- $0.07 - < 0.1$
- < 0.07
- Data not available

Estimated proportion of the population aged 65 and over in 2025 (by country):

Country	Estimated proportion
Albania	0.031
Austria	0.073
Bulgaria	0.075
Croatia	0.132
Cyprus	0.082
Denmark	0.072
Estonia	0.14
Finland	0.058
France	0.048
Germany	0.446
Greece	0.128
Hungary	0.232
Ireland	0.093
Italy	0.071
Latvia	0.109
Lithuania	0.074
Malta	0.092
Netherlands	0.099
Poland	0.064
Portugal	0.099
Romania	0.074
Slovakia	0.074
Slovenia	0.109
Spain	0.099
Sweden	0.073
Switzerland	0.073
Turkey	0.092
Ukraine	0.092
United Kingdom	0.082
Yugoslavia	0.223

37

2.2. Poziom obciążeń polskiego sektora bankowego z tytułu podatku bankowego

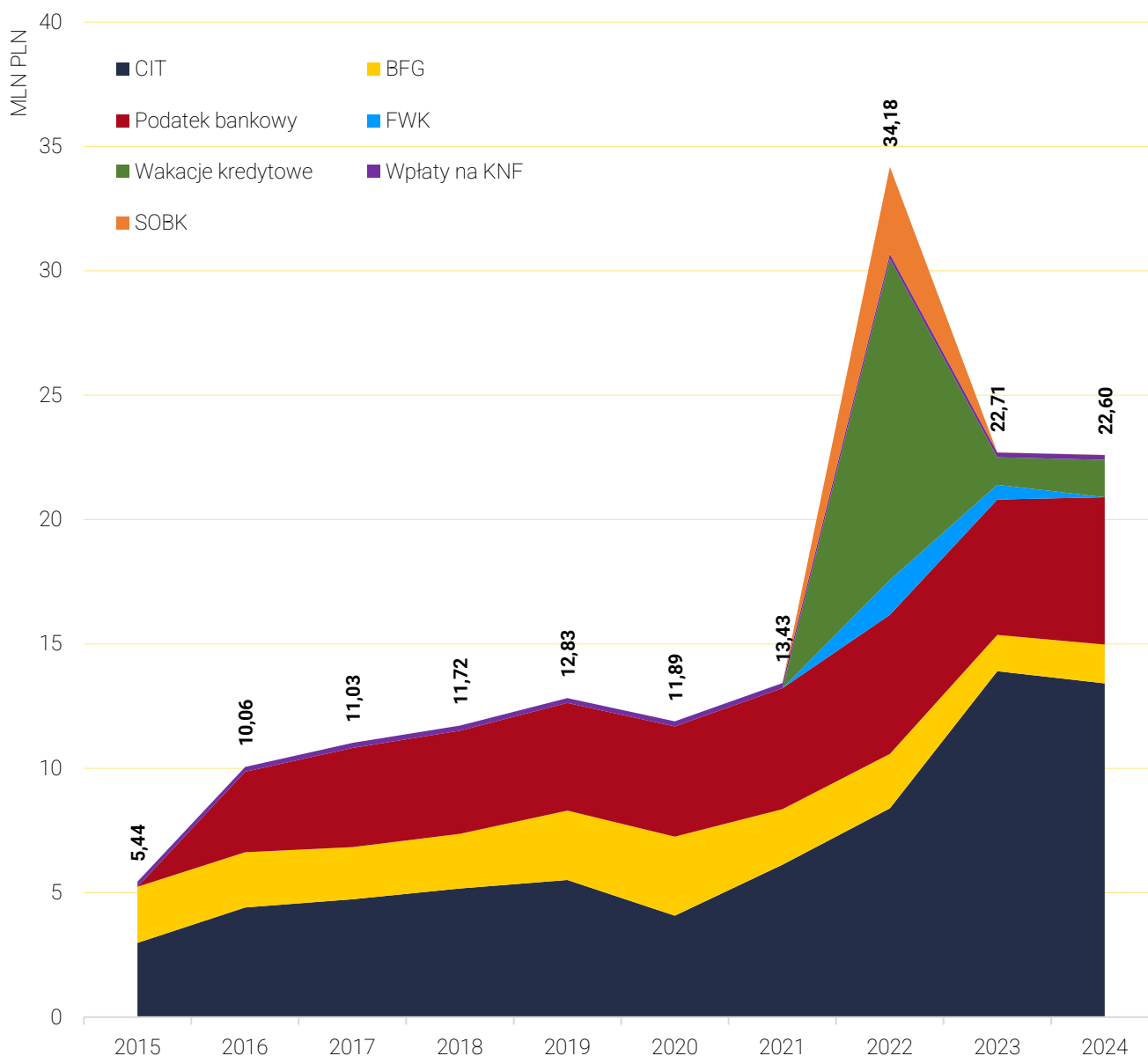
Polski sektor bankowy jest silnie obciążony przez podatki i parapodatki nakładane przez państwo i instytucje państwowe:

- Podatki: CIT (13,4 mld zł – w 2024 r.), podatek bankowy (5,93 mld zł), co stanowi 14,7% całkowitych przychodów operacyjnych;
- Parapodatki: BFG (1,56 mld zł w 2024 r.), wpłaty na System Ochrony Banków Komercyjnych w wysokości 3,5 mld zł w 2022 r. oraz wpłaty na FWK (2 mld zł w latach 2022–2023);

- Wakacje kredytowe: 15,5 mld zł w latach 2022–2024.

Suma obciążeń o charakterze podatkowym i paropodatkowym w latach 2015–2024 osiągnęła poziom 155,91 mld zł. W analizowanym okresie suma wyniku finansowego netto sektora bankowego osiągnęła poziom 152,16 mld zł. Oznacza to, że koszty obciążeń zewnętrznych sektora bankowego o charakterze podatkowym i paropodatkowym przewyższyły w analizowanym okresie wysokość środków wypracowanych dla innej grupy interesariuszy – akcjonariuszy.

Rys. 14 Wartość obciążeń zewnętrznych sektora bankowego

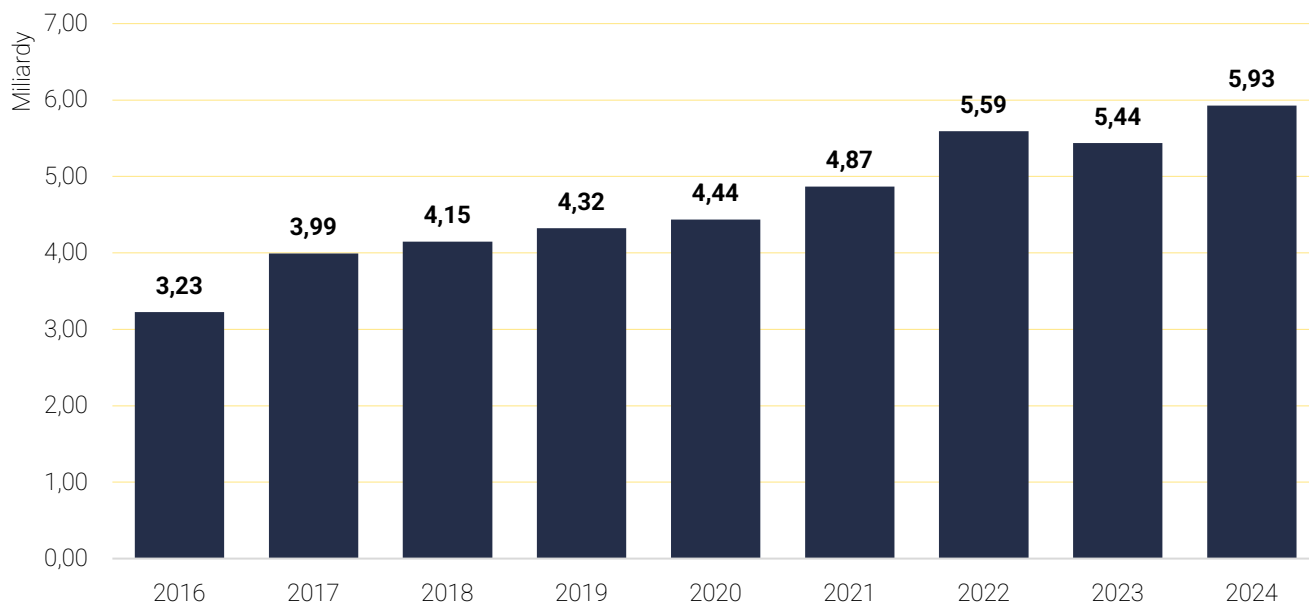


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: KNF, NBP, BFG

Podatek bankowy z perspektywy budżetu państwa stanowi stabilne, znaczące źródło finansowania. W latach 2016 – 2024 roczna wartość podatku ban-

kowego płaconego przez banki wzrosła z poziomu ok. 4 mld zł do blisko 6 mld zł w 2024 r.

Rys. 15 Roczny poziom podatku bankowego w części płaconej przez banki

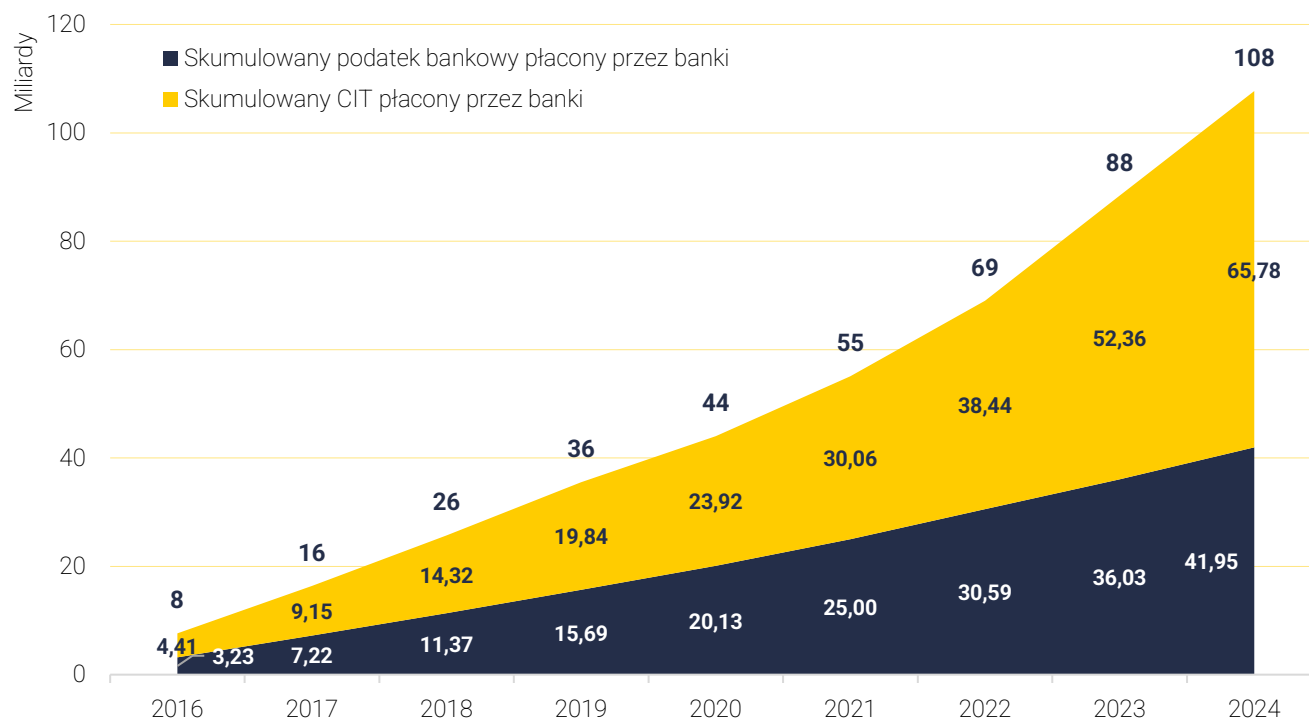


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: KNF, NBP

Skumulowane wpływy z tytułu podatku bankowego w części płaconej przez banki, w latach 2016–2024 osiągnęły poziom 41,95 mld zł. Skumulowane wpływy z tytułu podatku CIT w analizowanym okresie osiągnęły poziom 65,78 mld zł. Oznacza to, że w la-

tach 2016–2024 sektor bankowy przekazał do budżetu państwa łącznie 107,73 mld zł z tytułu podatki CIT oraz z tytułu podatku bankowego (średnio 12 mld zł rocznie).

Rys. 16 Skumulowany poziom obciążeń banków z tytułu podatku bankowego i z tytułu podatku CIT



Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: KNF, NBP

Formuła podatku bankowego penalizująca działalność kredytową mogła rzeczywisty mieć wpływ na obniżenie aktywności gospodarczej (inwestycje przedsiębiorstw, sprzedaż mieszkań i dóbr konsumpcyjnych) poprzez spadek podaży kredytów i uszczuplenie wpływów z tytułu podatku CIT i VAT. Przy teoretycznym założeniu, że w latach 2016–2024 możliwe byłoby utrzymanie podaży kredytów na poziomie 16% PKB rocznie, suma utraconych wpływów budżetowych z tytułu podatku CIT szacowana jest na 34,6 mld zł, zaś suma utraconych wpływów z tytułu podatku VAT na poziomie 24,5 mld zł. W celu oszacowania uszczerbku wpływu z tytułu podatku VAT i CIT przyjęto następujące założenia:

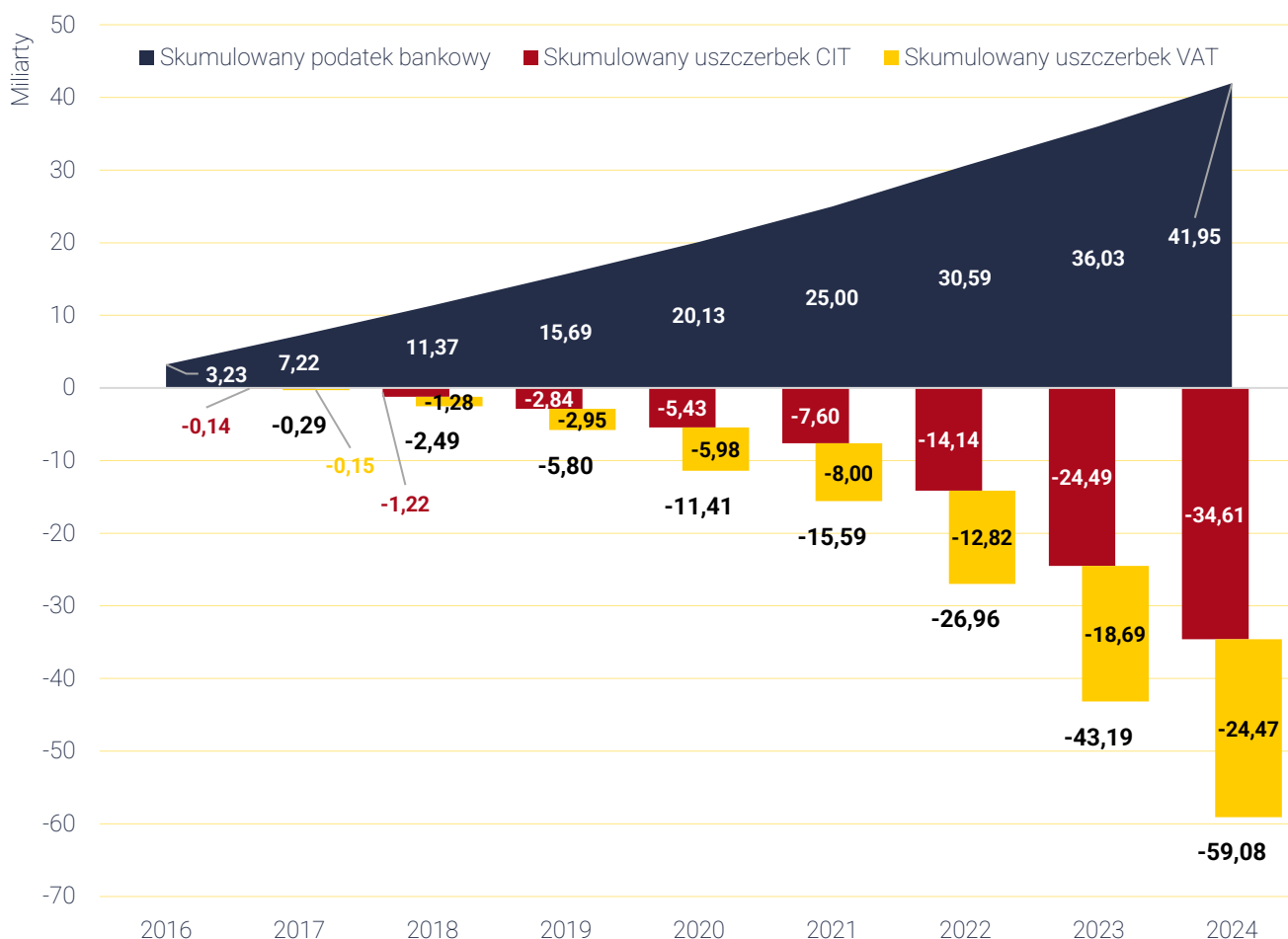
- Uszczerbek wpływów z tytułu podatku CIT spowodowany mniejszą podażą kredytów mieszkaniowych (przy założeniu, że 50% środków z kredytu sfinansowałoby mieszkania na rynku pierwotnym, przy założeniu 20% marży zysku firm deweloperskich).
- Uszczerbek wpływów z tytułu podatku CIT spowodowany mniejszą podażą kredytów inwestycyjnych i mniejszym poziomem realizowanych

inwestycji przy stopie zwrotu z inwestycji równej wysokości stopy wolnej od ryzyka (rentowność 10-letnich obligacji Skarbu Państwa).

- Uszczerbek z tytułu podatku CIT związany z mniejszym zyskiem sektora bankowego (w odniesieniu do nieudzielonych kredytów dla sektora niefinansowego).
- Uszczerbek z tytułu podatku VAT – w związku z niższą podażą kredytów konsumpcyjnych (jako podstawę przyjęto 20% wartości nieudzielonych kredytów konsumpcyjnych przy średniej stawce VAT na poziomie 15%) oraz kredytów mieszkaniowych (50% wartości nieudzielonych kredytów mieszkaniowych przy stawce VAT na poziomie 15%).

Przeprowadzona symulacja wskazuje, że choć do budżetu państwa wpłynęło blisko 42 mld zł z tytułu podatku bankowego płaconego przez banki, potencjalny uszczerbek we wpływach z tytułu podatku VAT i CIT spowodowany zmniejszeniem spadkiem aktywności gospodarczej w latach 2016–2024 osiągnął poziom ponad 59 mld zł.

Rys. 17 Wpływy z tytułu podatku bankowego a ubytek CIT i VAT



Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: KNF, NBP

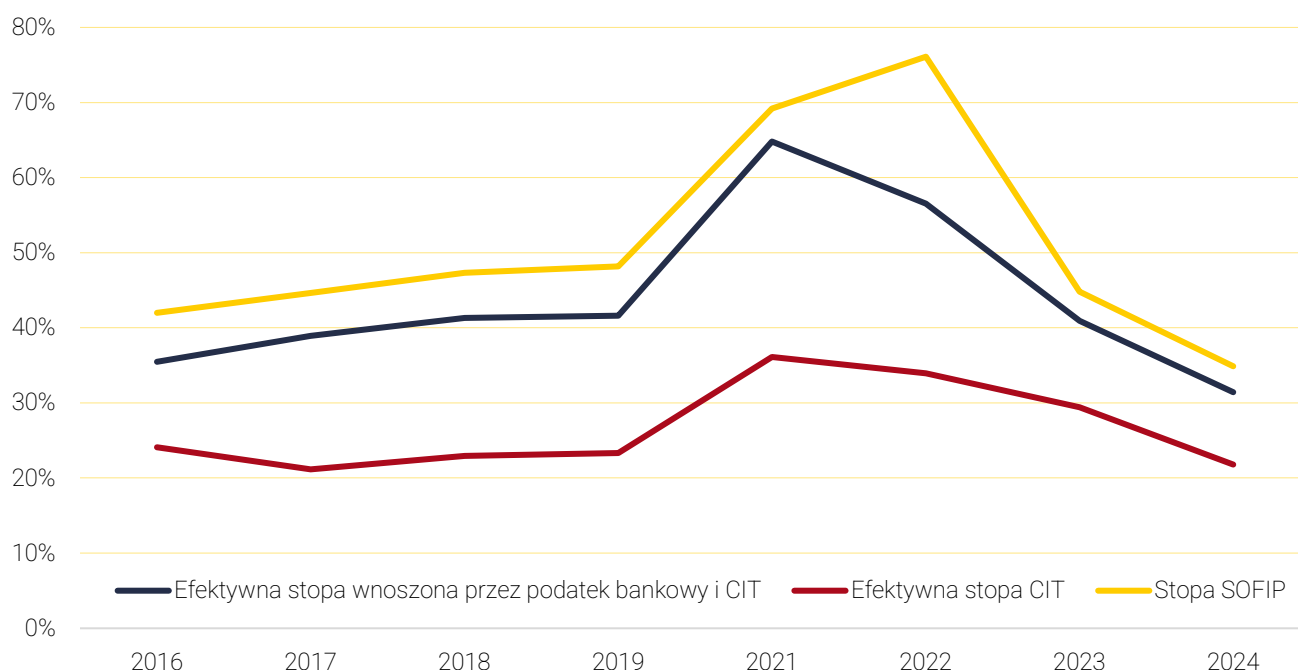
Efektywna stopa podatkowa wnoszona przez podatek bankowy i CIT osiągnęła w 2024 r. poziom 31,4%. We wcześniejszych latach, gdy sektor bankowy funkcjonował w warunkach niższych stóp procentowych, efektywna stopa podatkowa osiągała niezwykle wysoki poziom 55–65%. W 2020 r., w sytuacji w której sektor bankowy (jako całość) poniósł stratę, formuła podatku bankowego zadziałała procyklicznie (pogłębiając gorszą koniunkturę) prowadząc do wzrostu efektywnej stopy podatkowej do poziomu blisko 230%. Sam podatek bankowy w latach 2016–2024 (z wyłączeniem 2020 r.) prowadził do wzrostu efektywnej stopy podatkowej o około 11,6 pp.

Wysoki poziom obciążenia sektora bankowego podatkami i parapodatkami sprawia, że stopa SOFIP (Stopa Obciążeń Fiskalnych i Parafiskalnych) w latach 2016–2024 (z wyłączeniem 2020 r.) osiągnęła

średni poziom wynoszący 50,9%. Tak wysokie obciążenia sektora bankowego istotnie rzutują na funkcjonowanie banków:

- Wpływają na możliwość wzrostu kapitałów.
- Kredyty dla sektora niefinansowego w relacji do PKB zmniejszyły się z poziomu 49,7% w 2016 r. do 31,5% wg stanu na koniec grudnia 2024 r. (średnia dla strefy euro to 93% PKB).
- Kredyty dla przedsiębiorstw w Polsce stanowią jedynie 11,0% PKB wobec średniej dla strefy euro na poziomie ok. 40% PKB.
- Zmniejszenie realnej wartości kredytów w stosunku do potrzeb gospodarki związane jest m.in. z wprowadzeniem podatku bankowego i przyjęcie za jego podstawę aktywa (z pewnymi wyłączeniami, np. obligacje skarbu państwa).

Rys. 18 Efektywna stopa opodatkowania w polskim sektorze bankowym w latach 2016–2024*



*z wyłączeniem 2020 r., w którym sektor bankowy poniósł stratę
Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: KNF

2.3. Wpływ podatku bankowego na oprocentowanie kredytów

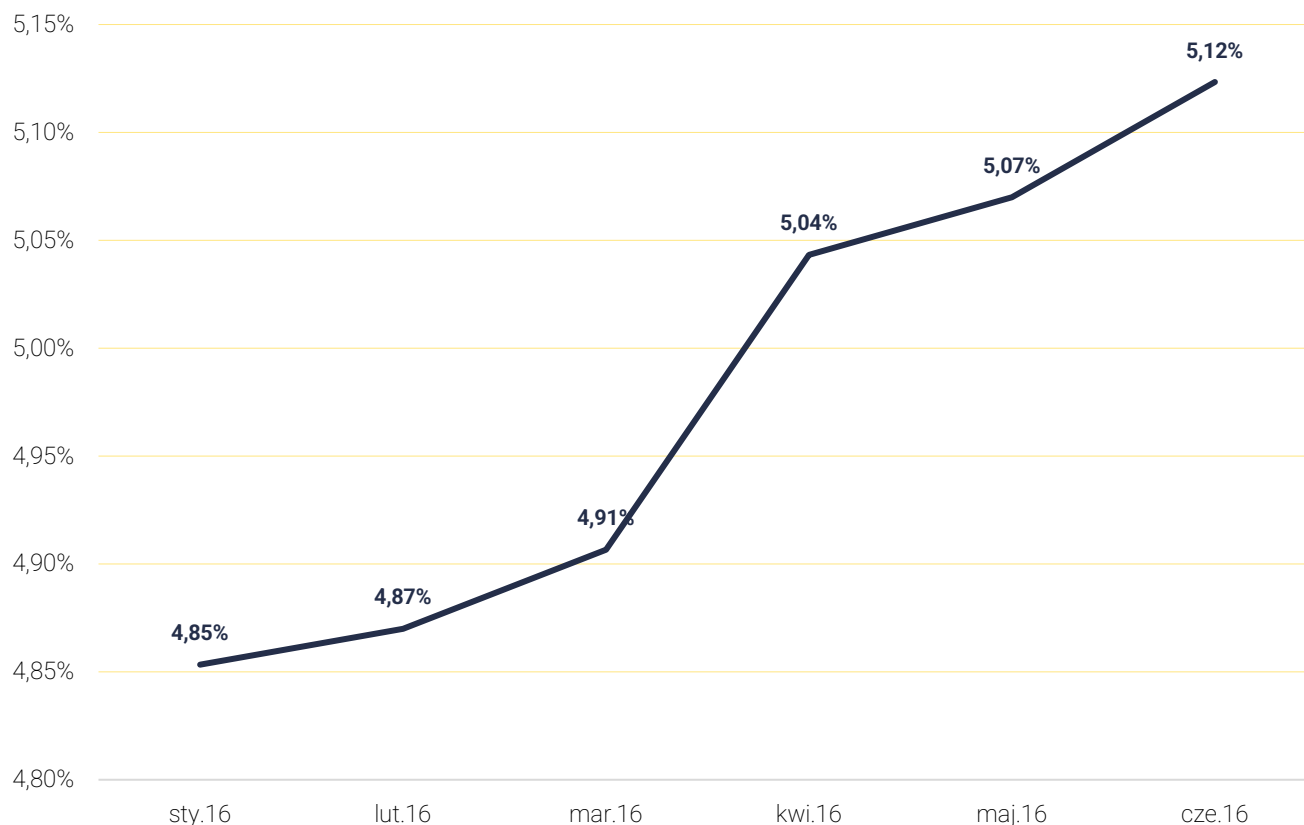
Podatek bankowy penalizuje działalność kredytową banków. Bank, udzielając kredyt zwiększa podstawę opodatkowania. W konsekwencji koszt kredytu dla kredytobiorcy staje się wyższy. Już w pierwszych miesiącach po wprowadzeniu podatku bankowego oprocentowanie kredytów ogółem dla sektora niefinansowego wzrosło z poziomu 4,85% do 5,12%, a zatem o 0,27 pp. W tym czasie stopa referencyjna utrzy-

mywała się na stabilnym poziomie 1,5%, zaś WIBOR 3M oscylował na poziomie 1,7% +/- 0,02 pp. Nie istniały zatem inne niż wprowadzenie podatku bankowego przesłanki do wzrostu oprocentowania kredytów. Koszt podatku bankowego przeniesiony został na klienta. Konsekwencją takiego działania jest nie tylko zwiększenie kosztów obsługi takiego kredytu, ale również zmniejszenie jego dostępności a także

zmniejszenie zainteresowania tą formą finansowania. W szczególności, gdy kredyt ma na celu sfinansowanie inwestycji realizowanej przez przedsiębiorstwo, wyższy jego koszt oznacza wyższą wymaganą

rentowność realizowanej inwestycji. Efektem końcowym takiego stanu rzeczy jest zmniejszenie skali realizowanych inwestycji, co odbija się z wszelkimi tego konsekwencjami na polskiej gospodarce.

Rys. 19 Oprocentowanie kredytów ogółem dla sektora niefinansowego w okresie styczeń-czerwiec 2016 r.

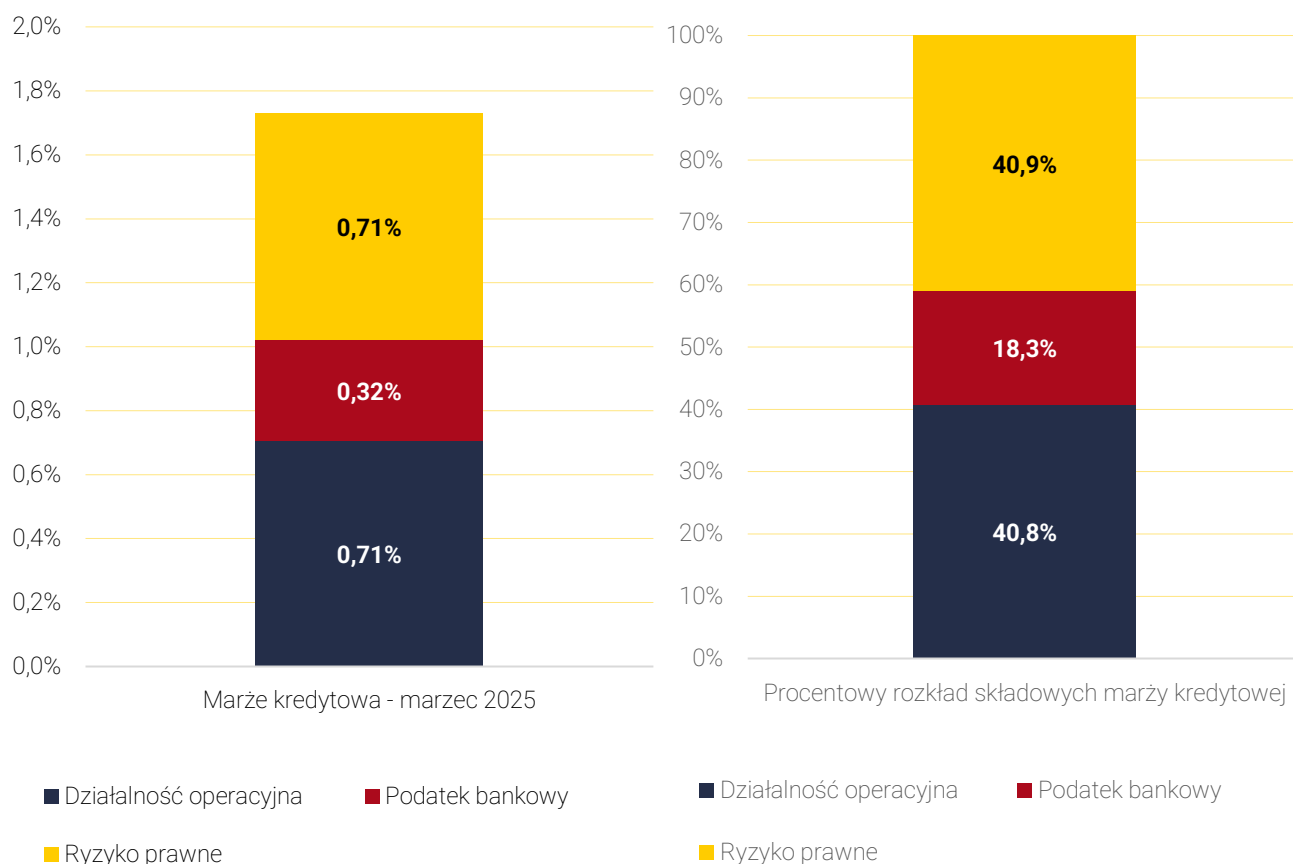


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: KNF, NBP

Analiza wpływu podatku bankowego na wysokość oprocentowania kredytu (czy też bardziej precyzyjnie – na wysokość marży kredytowej) nie jest łatwa z uwagi na mnogość czynników mających wpływ na oferowane przez banki warunki cenowe kredytów. Generalnie wysokość oprocentowania kredytu jest pochodną wysokości stopy referencyjnej banku centralnego. Bank, udzielając kredyt (na potrzeby tej analizy rozpatrzmy kredyt zmiennoprocentowy) do wysokości wskaźnika referencyjnego dodaje marżę kredytową, która stanowi w pewnym uproszczeniu premię banku za ponoszone ryzyko oraz ekwiwalent za dodatkowe koszty związane z tym kredytem (np. w związku z podatkiem bankowym). W konsekwencji koszty ryzyka (przede wszystkim ryzyka kredytowego oraz ryzyka prawnego) oraz dodatkowe koszty związane z działalnością kredytową (przede wszystkim podatek bankowy, czy też wakacje kredytowe) mają swoje odzwierciedlenie w wysokości marży kredytowej.

Wysokie ryzyko prawne prowadzonej działalności kredytowej oraz podatek bankowy odpowiedzialne są za około 1,43 pp. marży kredytowej w okresie 2019–2024. W samym tylko 2024 r. te dwa elementy podniosły marżę kredytową o blisko 60%. Dekompozycja marży kredytowej wskazuje, w latach 2019–2024 marża kredytowa była zwiększana średnio o ok. 18,3% przez podatek bankowy, zaś dodatkowo w latach 2019–2024 w blisko 41% marża kredytowa zwiększana była przez ryzyko prawne działalności kredytowej banków. Ryzyko związane immanentnie z prowadzoną działalnością kredytową banków (po wyłączeniu ryzyka prawnego) w polskim sektorze bankowym systematycznie spadało, co miało również swoje odzwierciedlenie w niższej marży z tego tytułu. Jest to przede wszystkim efekt systematycznie poprawiającej się jakości portfela kredytowego oraz obniżającego się ryzyka kredytowego w sektorze bankowym.

Rys. 20 Komponenty marży kredytowej (p.p.) – średnia za 2019–2024



Źródło: Opracowanie własne ZBiA ZBP

Wysokość marży podnoszona jest przez ryzyko prawne działalności kredytowej i przez podatek bankowy. Wzrost marży na skutek ryzyka prawnego w latach 2019–2024 wyniósł ok. 0,99 pp., zaś na skutek podatku bankowego – około 0,38 pp. (średnia z lat 2019–2024). Oznacza to, że koszt podatku bankowego w blisko 87% pokrywany jest przez kredytobiorcę. Odnosząc procentowy rozkład „wsadu” poszczególnych elementów składowych marży kredytowej w wysokość bieżącej marży kredytowej kredytów mieszkaniowych (marzec 2025 r.), wkład ze strony podatku bankowego wynosi 0,32 pp., zaś ze strony ryzyka prawnego – 0,71 pp. (łącznie 1,02).

Wzrost marży kredytowej na skutek penalizującej działalność kredytową formuły podatku bankowego wpływa na wysokość rat spłacanego przez kredytobiorcę kredytu. Przyjmując założenie, że w 2016 r. kredytobiorca zaciągnął zmiennoprocentowy kredyt mieszkaniowy na kwotę 400 tys. zł na okres 20 lat, miesięczna rata kredytu uwzględniająca dodatkowy komponent w postaci podatku bankowego jest wyższa o 4,3% (o 103,85 zł) od raty analogicznego kredytu udzielonego w teoretycznym scenariuszu

braku obowiązywania podatku bankowego. Oznacza to również, że kredytobiorca taki, spłacając swój kredyt zgodnie z harmonogramem, zapłaci o 26 746,33 zł (a zatem o 4,00%) więcej, niż zapłaciłby w warunkach braku penalizującej formuły podatku bankowego.

Niedopowiedzianym wątkiem funkcjonującym w przestrzeni publicznej, pozostaje rzeczywisty koszt jaki generuje udzielenie kredytu w kontekście podatku bankowego. Stawka podatku bankowego wynosi 0,44% rocznie od wartości aktywów (z wyłączeniami, o których piszemy we wcześniejszej części raportu). W rzeczywistości, z uwagi na fakt, że koszty z tytułu podatku bankowego nie stanowią kosztów uzyskania przychodów, z perspektywy sektora bankowego efektywny poziom stawki obciążającej aktywa wzrasta do poziomu 0,54% rocznie. W ujęciu miesięcznym oznacza to, że choć nominalna stawka wynosi 0,0366%, jej efektywny, rzeczywisty poziom to 0,045%. W reszcie – udzielenie kredytu generuje dla banku koszt z tytułu podatku bankowego nie tylko w momencie udzielenia takiego kredytu, nie tylko w trakcie roku, w którym ów kredyt został udzielony, ale obciąża bank w całym okresie życia kredytu.

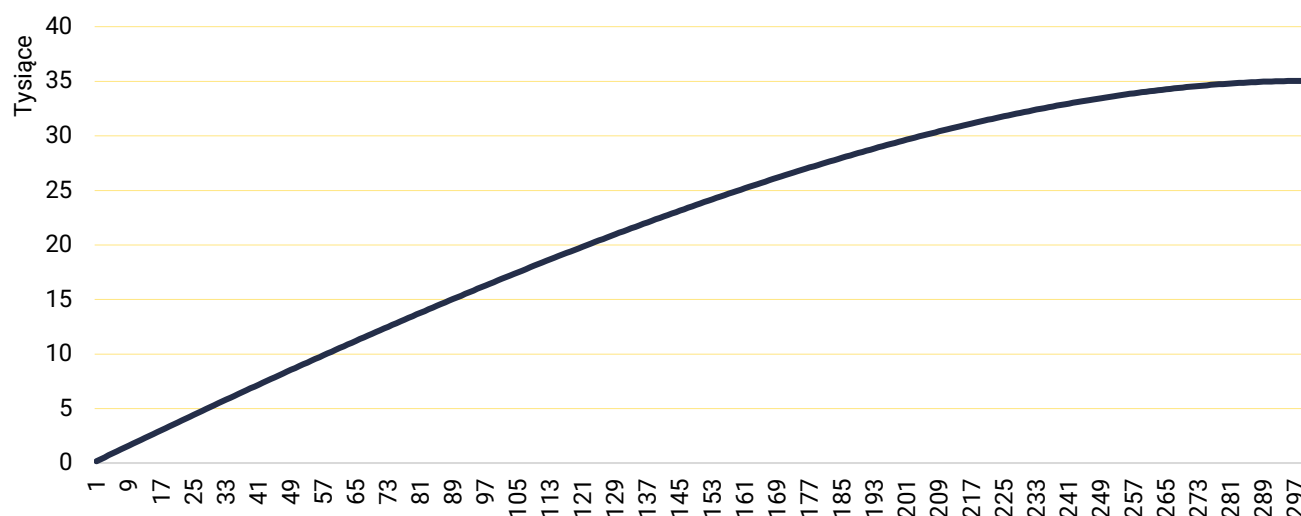
Przykład 1

Przyjmijmy założenie, kredytobiorca zaciąga annuitalowy kredyt mieszkaniowy w wysokości 400 tys. zł na okres 25 lat z oprocentowaniem 7,5% (w uproszczeniu – stałym w całym okresie spłaty kredytu).

Miesięczna rata kredytu wyniesie w tej sytuacji 2955,96 zł. W okresie życia kredytu kredytobiorca spłaci 400 tys. zł kapitału oraz 486 789,41 zł odsetek. W część odsetkową wkomponowany jest również koszt związany z podatkiem bankowym. W okresie życia kredytu, wraz ze zmniejszającą się kwotą

kapitału do spłaty, obciążenie podatkiem bankowym będzie ulegało obniżeniu. W cyklu życia kredytu koszt związany z podatkiem bankowym wyniesie 35,05 tys. zł. Oznacza to, że koszt podatku bankowego stanowi w tej sytuacji 8,76% wartości zaciągniętego kredytu. Gdyby podatek bankowy nie penalizował działalności kredytowej, koszt kredytu mógłby być w tym przypadku niższy o 0,46 pp. Oznacza to, że w analizowanym przypadku 0,46 pp z łącznego oprocentowania w wysokości 7,5% wnoszone jest bezpośrednio przez podatek bankowy.

Rys. 21 Obciążenie podatkiem bankowy z tytułu udzielenia przykładowego kredytu mieszkaniowego [tys. zł]

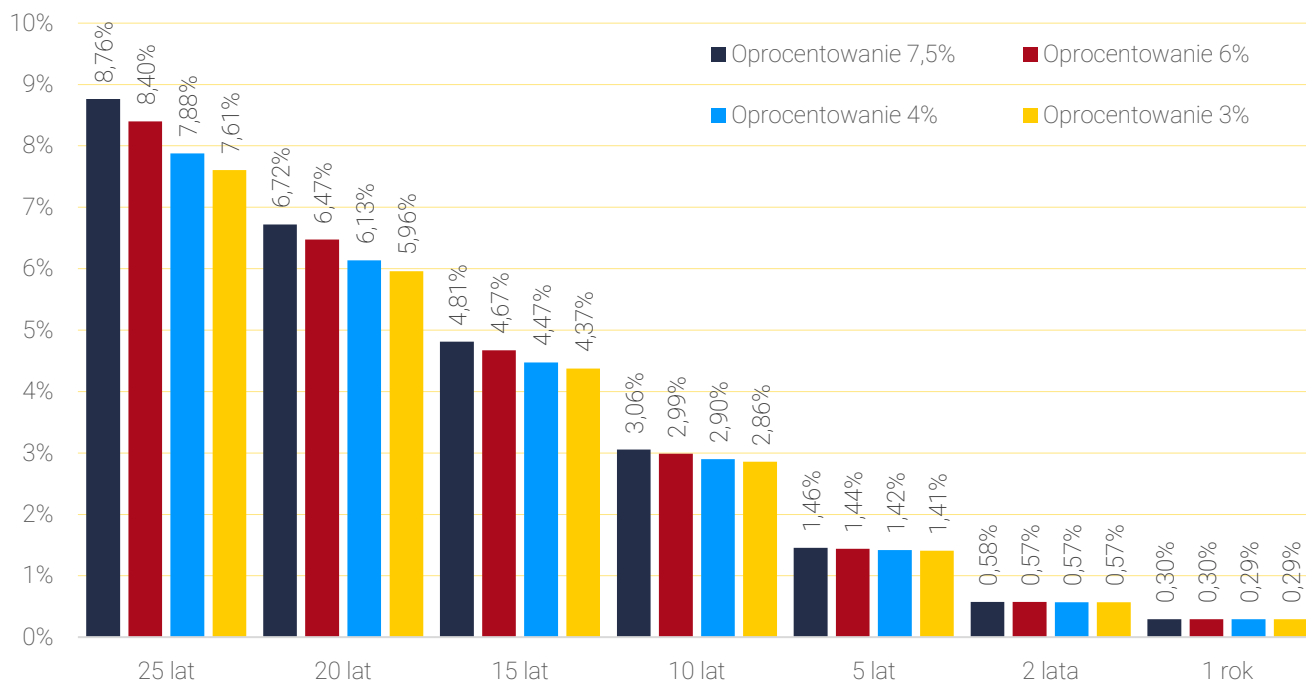


Źródło: Opracowanie własne ZBiA ZBP

Konstrukcja wymiaru podatku bankowego w szczególności mocno penalizuje kredyty długoterminowe – a zatem kredyty inwestycyjne i kredyty mieszkaniowe. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że im dłużej kapitał pozostały do spłaty znajduje się w aktywach banków, tym przez dłuższy czas zwiększa podstawę opodatkowania podatkiem bankowym. Również fakt wysokości oprocentowania kredytu (będący pochodną wysokości stóp procentowych) ma istotny wpływ na poziom spłaty części kapitałowej, a przez to na wysokość podstawy wymiaru podatku bankowego. Rata typowego kredytu annuitalowego w początkowym okresie składa się głównie z części odsetkowej. Oznacza to, że w początkowym okresie spłaty kredytobiorca spłaca niewiele kapitału – spłaca głównie odsetki. To z kolei oznacza, że kapitał wymagany do spłaty pozostaje w aktywach banków dłużej. Przedstawiony na poniższym wykresie wynik analizy wskazuje jednoznacznie – im dłuższy jest tenor kredytu, tym wyższy jest koszt z tytułu podatku bankowego (wyrażony w relacji do wielkości zaciągniętego kredytu). Co więcej, im wyższe są stopy procentowe (a w konsekwencji wyższe jest

oprocentowanie kredytu), tym wyższy jest koszt związany z podatkiem bankowym. W tej sytuacji warto zwrócić na kolejny procykliczny element związany z podatkiem bankowym. W warunkach wyższych stóp procentowych kredytobiorcy mają ograniczoną dostępność kredytową (kredyt staje się drogi, wielu kredytobiorców nie ma wystarczającej zdolności kredytowej). W tej sytuacji podatek bankowy, działający szczególnie dotkliwie w warunkach wyższych stóp procentowych, dodatkowo podnosi koszt i tak już drogiego kredytu dla kredytobiorcy i dodatkowo obniża zdolność kredytową tego kredytobiorcy. Dla przypadku analizowanego w ramach przykładu 1., koszt dodatkowego obciążenia wynikającego z podatku bankowego wyrażony w miesięcznej racie wynosi 118,63 zł. Bez podatku bankowego miesięczna rata kredytobiorcy mogłaby wynosić 2 837,33 zł, zaś uwzględniając fakt obciążenia podatkiem bankowym, rata wynosi 2 955,96 zł.

Rys. 22 Obciążenie banku z tytułu podatku bankowego w zależności od długości okresu spłaty kredytu, jako% wartości udzielonego kredytu



Źródło: Opracowanie własne ZBiA ZBP

Reasumując, jakkolwiek bieżąca formuła podatku bankowego penalizuje działalność kredytową banków ogółem, negatywne działanie podatku bankowego widoczne jest w szczególności w odniesieniu do kredytów długoterminowych – a zatem głównie kredytów inwestycyjnych i kredytów mieszkaniowych. Konieczność uwzględniania kosztu podatku bankowego w wysokości marży kredytowej sprawia, że z jednej strony kredyt staje się droższy, zaś z drugiej – staje się mniej dostępny. Sytuacja ta szczególnie dotkliwa jest w odniesieniu do kredytów inwestycyjnych przedsiębiorstw, bowiem wyższy koszt

kredytu oznacza z ich perspektywy konieczność osiągnięcia wyższej wymaganej stopy zwrotu z realizowanej inwestycji. W tej sytuacji projekty inwestycyjne charakteryzujące się niższą stopą zwrotu, bądź też obciążone wyższym ryzykiem (w tym przede wszystkim projekty o charakterze innowacyjnym), mogą nie być przez przedsiębiorców podejmowane. Prowadzi to niewątpliwie do sytuacji, z którą mamy obecnie w Polsce do czynienia – niski poziom inwestycji, niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki. Kredyty, jeżeli są w ogóle zaciągane, to są to przede wszystkim kredyty krótkoterminowe.

Przykład 2

Przyjmijmy założenie, że przedsiębiorca planuje zrealizować inwestycję o wartości 150 mln zł i w tym celu planuje sfinansować ją w wysokości 100 mln zł kredytem inwestycyjnym zaciągniętym na okres 15 lat przy oprocentowaniu na poziomie 8,04% (średnie oprocentowanie wysokokwotowym kredytów długoterminowych przedsiębiorstw w okresie ostatnich 12 miesięcy, dane NBP).

W analizowanej sytuacji przedsiębiorstwo spłacając kredyt zgodnie z harmonogramem, spłaci do banku raty w łącznej wysokości 172 433 288,11 zł, przy czym 72 433 288,11 zł będą stanowiły raty odsetkowe. W raty te wkomponowany jest również koszt

podatku bankowego w wysokości 4 864 922,34 zł, co stanowi 4,86% kwoty pożyczonego kapitału oraz 6,72% wysokości zapłaconych do banku rat odsetkowych. Analogiczny kredyt udzielony bez penalizującej działalność kredytową formuły podatku bankowego, mógłby zostać udzielony z oprocentowaniem wynoszącym 7,57% (a zatem o 0,47 pp. niższym), co oznaczałoby miesięczną ratę niższą o 26 968,04 zł, a zatem o 2,82%. Z perspektywy przedsiębiorcy, wyższy koszt kredytu wynikający z konieczności pokrycia podatku bankowego, oznacza, że stopa zwrotu z realizowanej inwestycji musi być o 0,31 pp. wyższa niż w sytuacji, w której podatek bankowy nie podnosiłby kosztu finansowania tej inwestycji.

Przykład 3

Banki komercyjne (w układzie konsorcjalnym) podejmują się sfinansować budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego. Koszt realizacji inwestycji szacowany jest na 131,7 mld zł. Banki komercyjne, nawet w układzie konsorcjalnym, z uwagi na niewielki rozmiar w kontekście limitów koncentracji kapitałowej, są w stanie sfinansować tę inwestycję jedynie na poziomie 54,65 mld zł (41,5% wartości inwestycji). Przyjmując założenie, że inwestycja kredytowana jest na okres 10 lat, zaś oprocentowanie kredytu wynosi 8,04%. Banki, podejmując się sfinansowania tej stra-

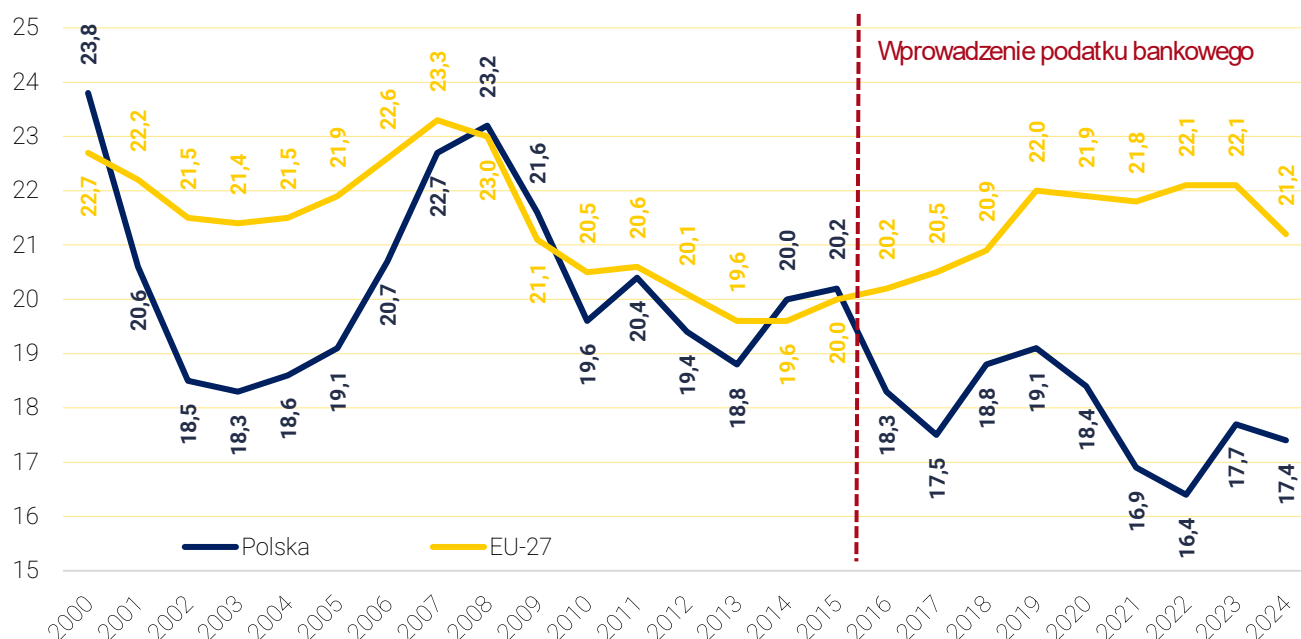
tegicznej i ważnej z perspektywy krajowej inwestycji, będą musiały zapłacić podatek bankowy (w horyzoncie 10 lat) w wysokości łącznej równej 1 683 mln zł. Oznacza to również, że koszt wnoszony przez podatek bankowy stanowi 3,08% wartości udzielonego finansowania oraz 6,72% wysokości zapłaconych rat odsetkowych. W tym przypadku formuła podatku bankowego podnosi koszt finansowania o 0,49 pp. podnosząc jednocześnie wymaganą stopę zwrotu z realizowanej inwestycji o 0,2 pp. (proporcjonalnie do udziału finansowania kredytem bankowym).

2.4. Wpływ podatku bankowego na podaż kredytów dla sektora niefinansowego oraz deformację aktywów w polskim sektorze bankowym

W 2024 r. inwestycje w Polsce w relacji do PKB zmniejszyły się z poziomu 17,7% w 2023 r. do 17,4% w 2024 r. Również na poziomie UE-27 nastąpił spadek inwestycji w relacji do PKB z poziomu 22,1% w 2023 r. do 21,2% w 2024 r. O ile w przypadku UE-27, inwestycje w ostatnich latach utrzymywały się na stabilnym poziomie ok. 22% rocznego PKB, o tyle poziom inwestycji w Polsce kontynuuje spadki zgodnie z długookresowym trendem. Początek lat 2000 związany z wejściem Polski do Unii Europejskiej był czasem znaczącego wzrostu poziomu inwestycji, który swój szczyt osiągnął w 2008 r. (23% PKB).

W kolejnych latach było już gorzej. Inwestycje w relacji do PKB systematycznie spadały (do minimum w 2022 r. wynoszącym 16,4%). Silne załamanie inwestycji w Polsce nastąpiło w 2016 roku, a zatem w momencie, w którym wprowadzono destymulującą dla inwestycji formułę podatku bankowego. Wówczas poziom inwestycji realizowanych w Polsce zaczął wyraźnie odstawać od poziomu inwestycji realizowanych w UE-27. Podatek bankowy był zatem jednym z czynników, który poprzez ograniczenie poziomu kredytowania sfery realnej gospodarki, przyczynił się do spadku poziomu inwestycji w gospodarce.

Rys. 23 Inwestycje w relacji do PKB – Polska i UE-27 [% PKB]

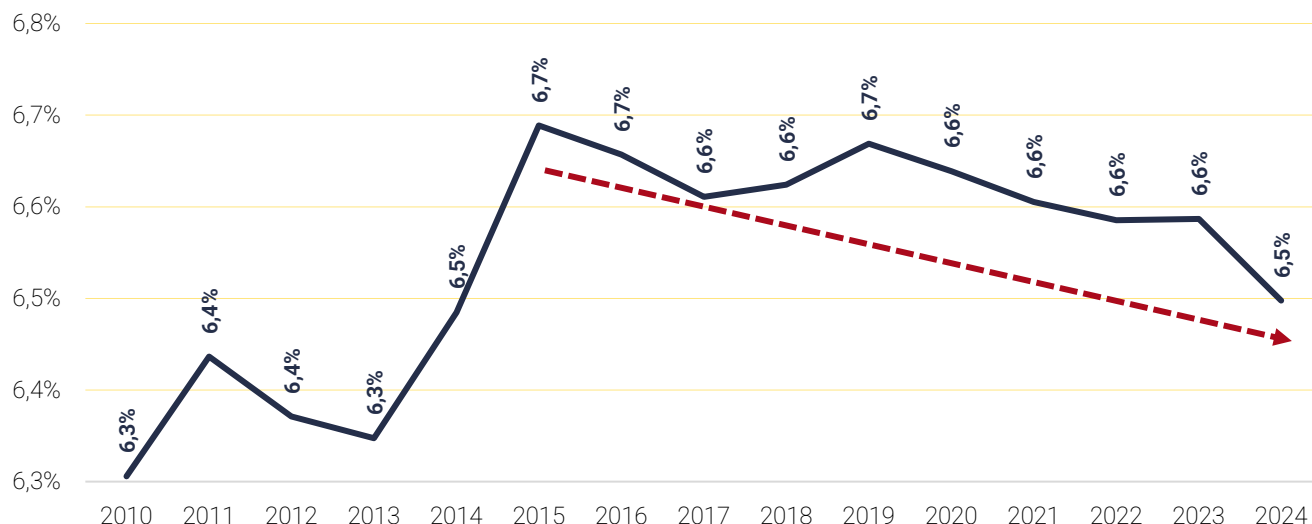


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane GUS

Dane GUS wskazują, że dynamika zmian inwestycji przedsiębiorstw osiągnęła w 2024 r. poziom 92,2%, co oznacza, że r/r obniżyły się one o 7,8%. Analizę trendów w zakresie inwestycji przedsiębiorstw zaobserwować można poprzez odniesienie skumulowanego poziomu inwestycji w latach w relacji do skumulowanego poziomu PKB w analogicznym okresie. Analiza ta wskazuje bardzo wyraźnie, że inwestycje

załamały się w 2016 r. i trend ten jest kontynuowany do dziś. Należy zwrócić uwagę, że w 2016 r. wprowadzony został podatek bankowy penalizujący działalność kredytową banków. Nie jest to przypadkowa zbieżność, choć z pewnością istnieją również inne czynniki obniżające skłonność przedsiębiorstw do podejmowania działalności inwestycyjnej.

Rys. 24 Skumulowany przyrost inwestycji przedsiębiorstw sektora niefinansowego w stosunku do skumulowanego PKB

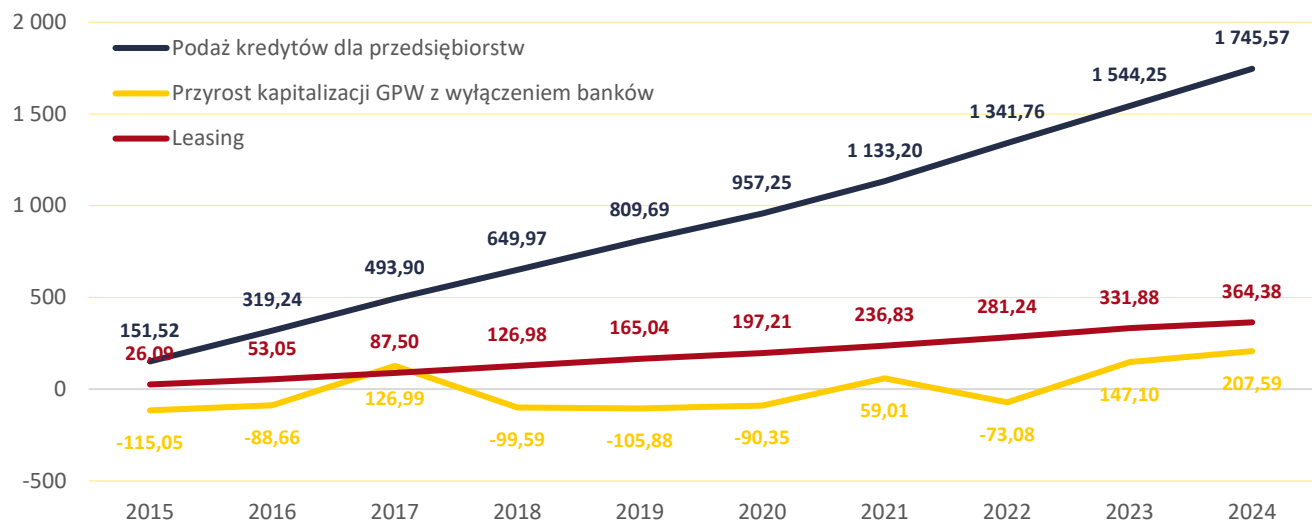


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane GUS

Sektor bankowy stanowi fundamentalną część rynku finansowego w Polsce; inne formy finansowania działalności to giełda, leasing, venture capital, private equity. W latach 2015–2024 banki udzieliły łącznie kredytów dla przedsiębiorstw o wartości 1 746 mld zł. W tym samym czasie przyrost kapitalizacji GPW (z wyłączeniem banków) osiągnął poziom 208 mld zł. W tym samym czasie skumulowany poziom finansowania przez leasing osiągnął poziom 364,4 mld zł. Oznacza to, że spośród analizowanych źródeł finansowania – w latach 2015–2024 banki dostarczyły 75,3% finansowania. W tym kontekście penalizowanie działalności kredytowej banków zmniejsza dostępność kredytową, co stanowi destymulację dla wzrostu finansowania przedsiębiorstw i skali realizowanych przez nie inwestycji.

ziom finansowania przez leasing osiągnął poziom 364,4 mld zł. Oznacza to, że spośród analizowanych źródeł finansowania – w latach 2015–2024 banki dostarczyły 75,3% finansowania. W tym kontekście penalizowanie działalności kredytowej banków zmniejsza dostępność kredytową, co stanowi destymulację dla wzrostu finansowania przedsiębiorstw i skali realizowanych przez nie inwestycji.

Rys. 25 Skumulowana podaż kredytów dla przedsiębiorstw, skumulowany poziom finansowania przez leasing oraz przyrost kapitalizacji GPW od początku 2015 r. do końca 2024 r.

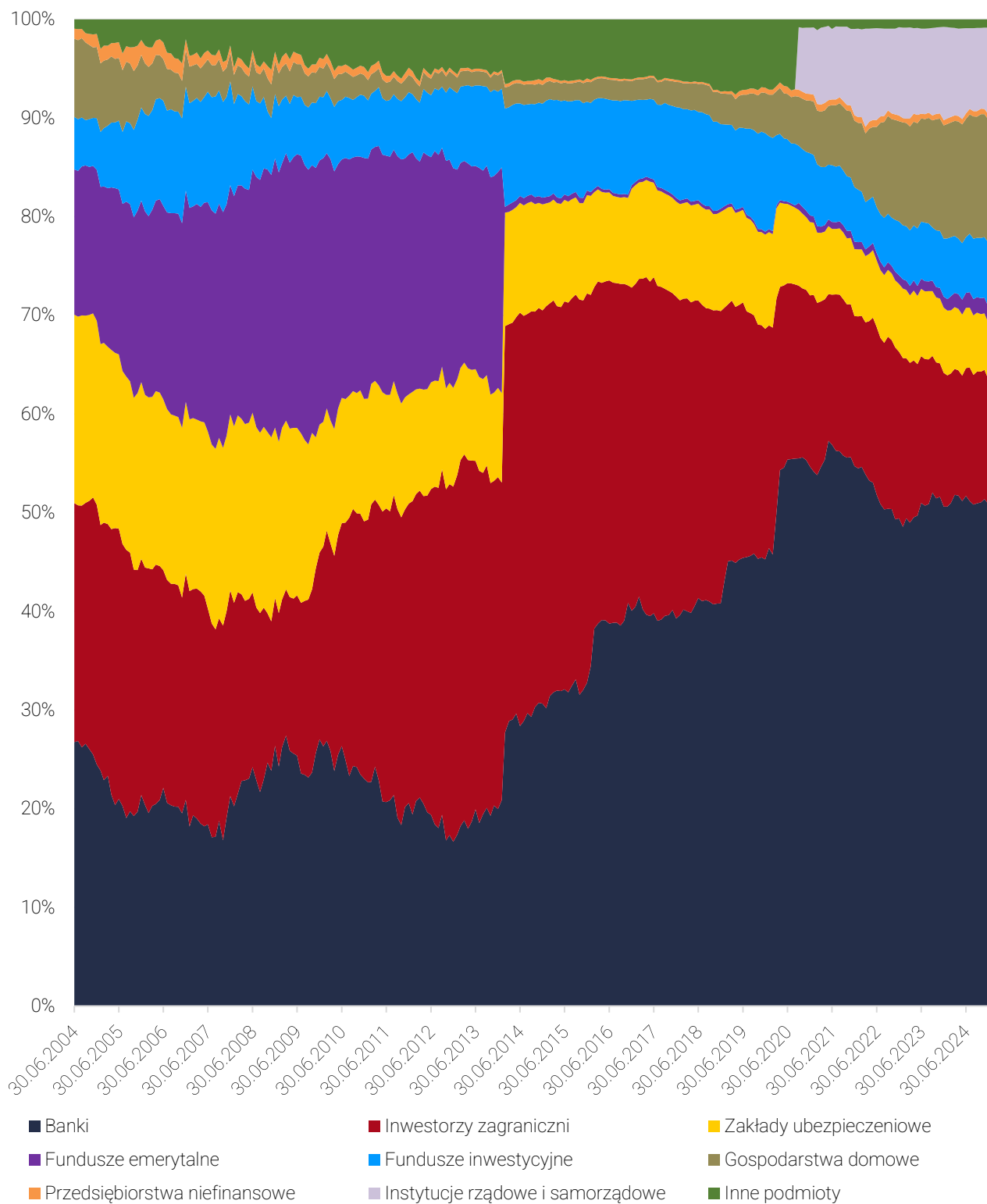


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, GPW

Formuła podatku bankowego karząca działalność kredytową banków i jednocześnie premiująca nabywanie obligacji Skarbu Państwa sprawiła, że według stanu na koniec 2024 r. banki finansują ponad 50%

potrzeb pożyczkowych państwa – wypełniając jednocześnie lukę po funduszach emerytalnych (reforma OFE) oraz zastępując inwestorów zagranicznych.

Rys. 26 Struktura portfela obligacji Skarbu Państwa [%]

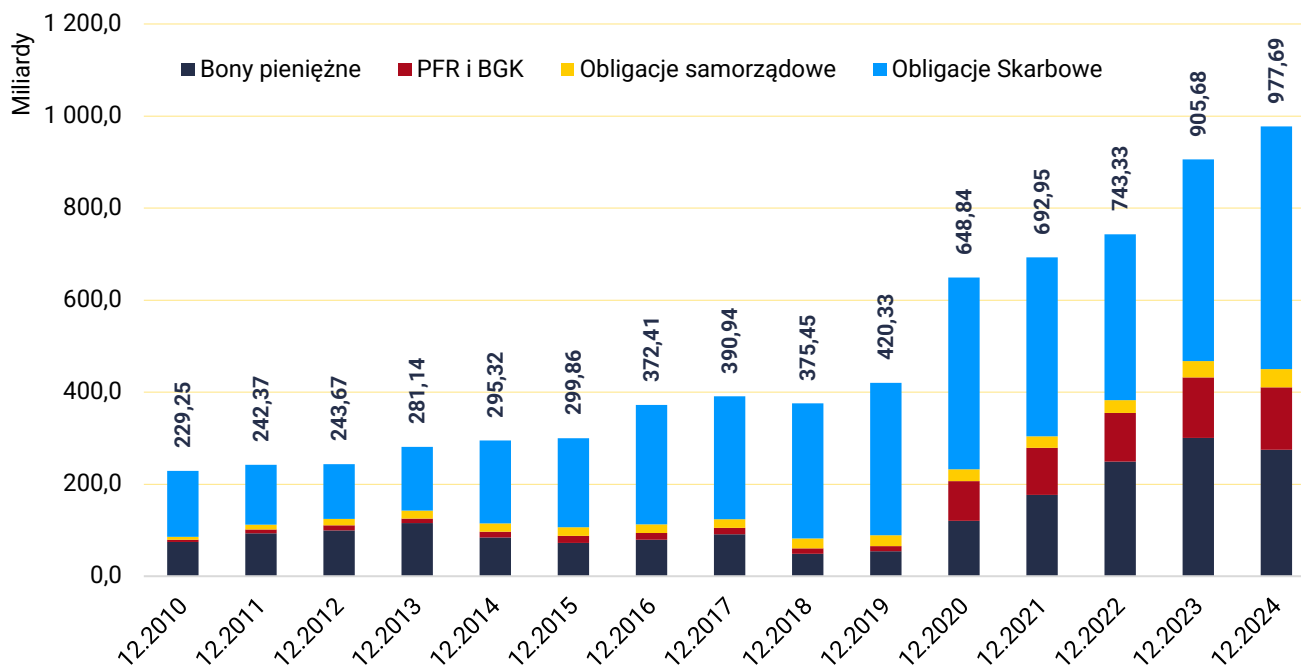


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane Ministerstwo Finansów

Suma środków banków zainwestowanych w instrumenty dłużne Skarbu Państwa, obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa oraz obligacje samorządowe przekroczyła w sektorze bankowym poziom

700 mld zł. Prawie 275 mld zł środków banków znajduje się w bonach pieniężnych, co jest bezpośrednim efektem polityki antyinflacyjnej państwa.

Rys. 27 Instrumenty dłużne w aktywach banków [mld zł]

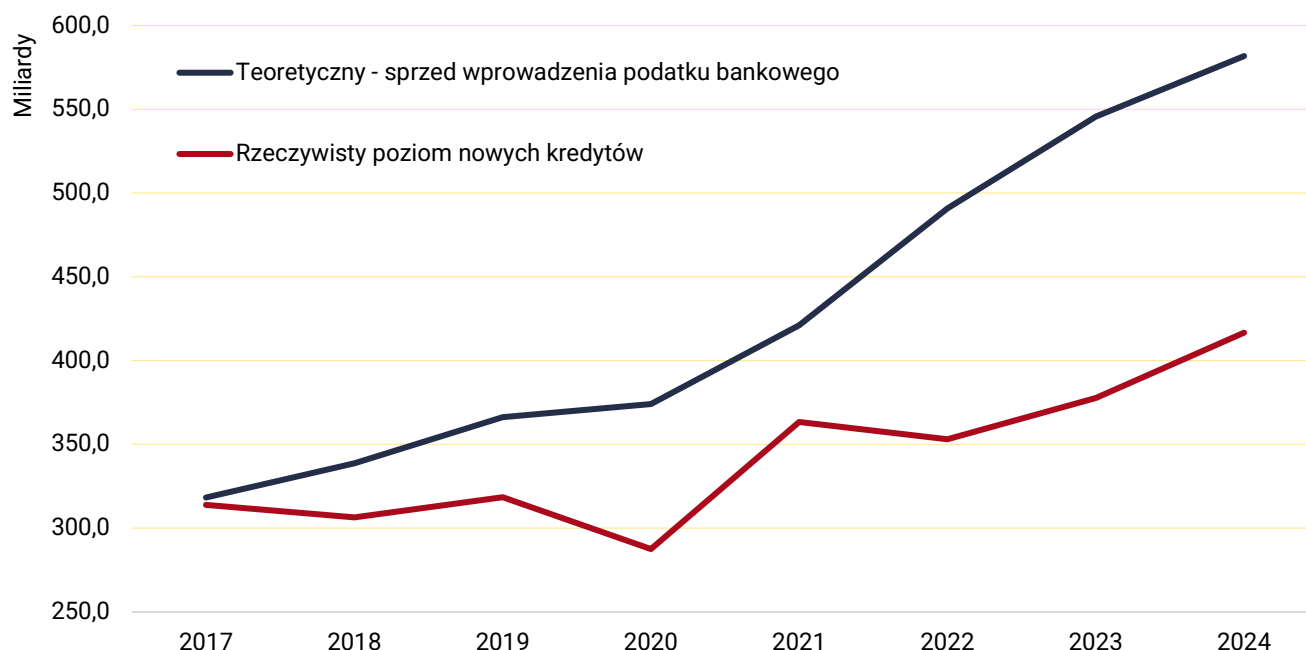


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, NBP

Podatek bankowy zahamował akcję kredytową w Polsce. Podaż nowych kredytów jest niższa od poziomu zapewniającego udział 16% nowych kredytów do PKB (analogicznie jak przed 2016 r.) (w latach 2022–2024 o ok. 160 mld rocznie). W konsekwencji podatku ban-

kowego (ale również innych trudnych do jednoznacznego odseparowania czynników o których w części II niniejszego raportu Zespołu SGH), do gospodarki nie trafiło 700 mld zł kredytów.

Rys. 28 Rzeczywista i wymagana podaż kredytów

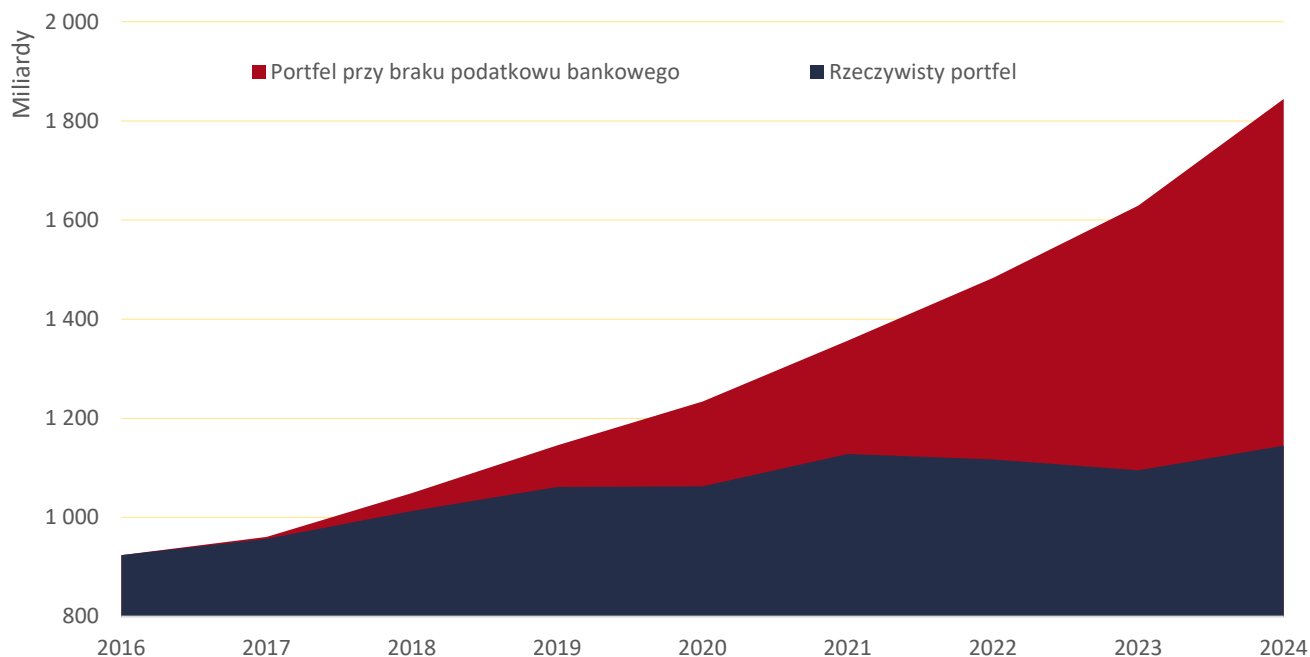


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, NBP

Formuła podatku bankowego karząca banki za działalność kredytową sprawiła, że dzisiejszy rozmiar portfela kredytowego jest o około 700 mld zł mniejszy niż mógłby być, gdyby banki finansowały sektor niefinansowy na poziomie analogicznym, jak miało to miejsce przed wprowadzeniem podatku

bankowego w 2016 roku. Dzisiejsze rozmiary portfela kredytów dla sektora niefinansowego mogłyby przekraczać 1,84 bln zł. Portfel kredytów dla sektora niefinansowego wówczas byłby o ponad 60% większy od jego rzeczywistych rozmiarów (1,15 bln zł).

Rys. 29 Rzeczywisty portfel kredytów dla sektora niefinansowego oraz portfel w sytuacji braku podatku bankowego

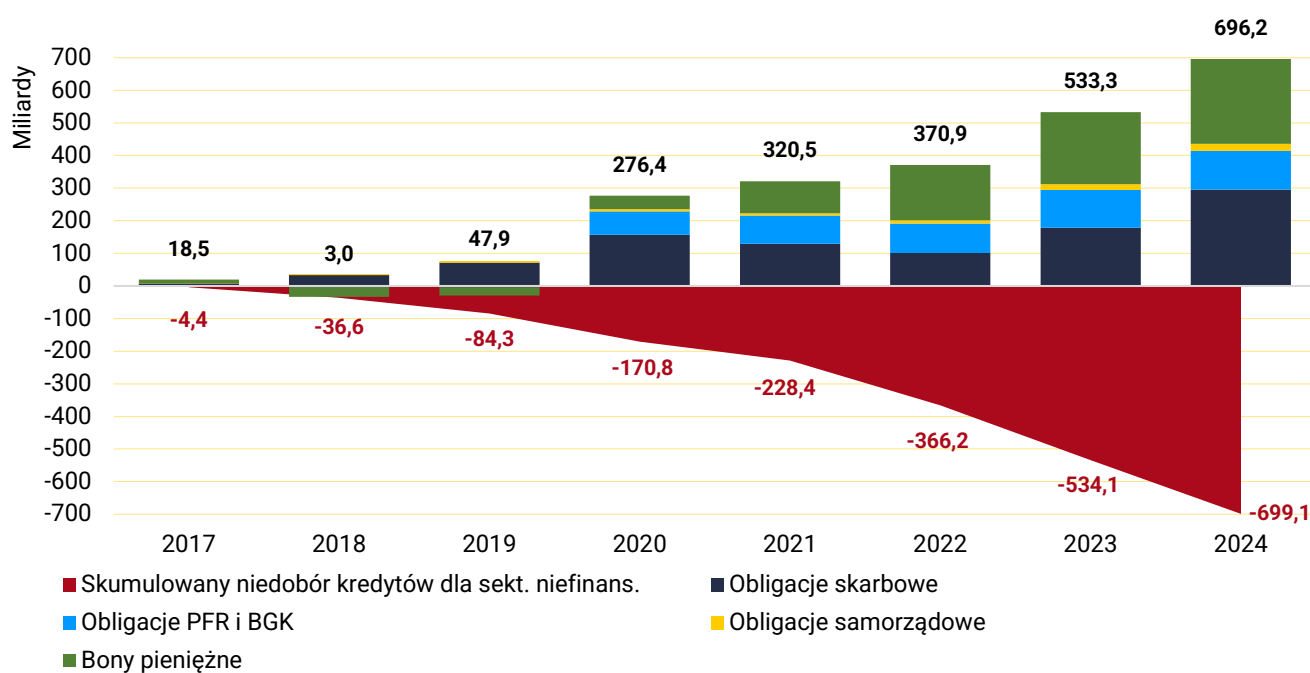


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Środki, które nie trafiły do sfery realnej gospodarki, ołożone zostały przez banki w obligacje Skarbu Państwa (+296 mld zł), obligacje PFR i BGK (+119 mld zł)

oraz w bony pieniężne NBP (+260 mld zł).

Rys. 30 Skumulowany niedobór kredytów w latach 2017–2024

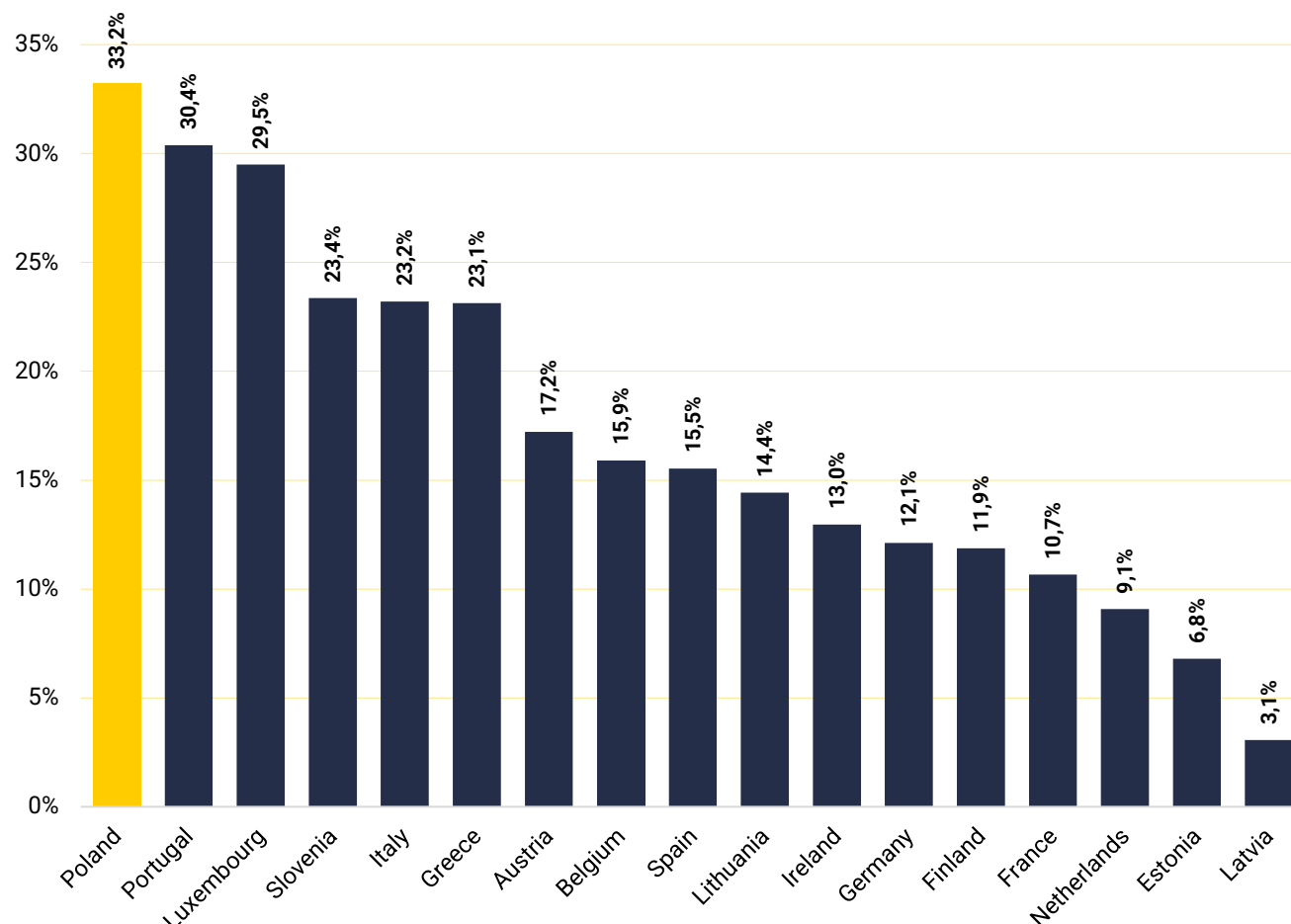


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, NBP

Destrukcyjna formuła podatku bankowego penalizująca działalność kredytową banków oraz nasilające się ryzyko prawne związane z działalnością kredytową sprawiają, że banki w dużym stopniu angażują się w finansowanie instrumentów dłużnych.

Ich udział w aktywach banków osiągnął na koniec 2024 r. poziom 33,2%, co plasuje polski sektor bankowy na pierwszym miejscu wśród europejskich sektorów bankowych.

Rys. 31 Udział instrumentów dłużnych w aktywach banków (stan na koniec 2024 r.)



Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, SSM, EBC

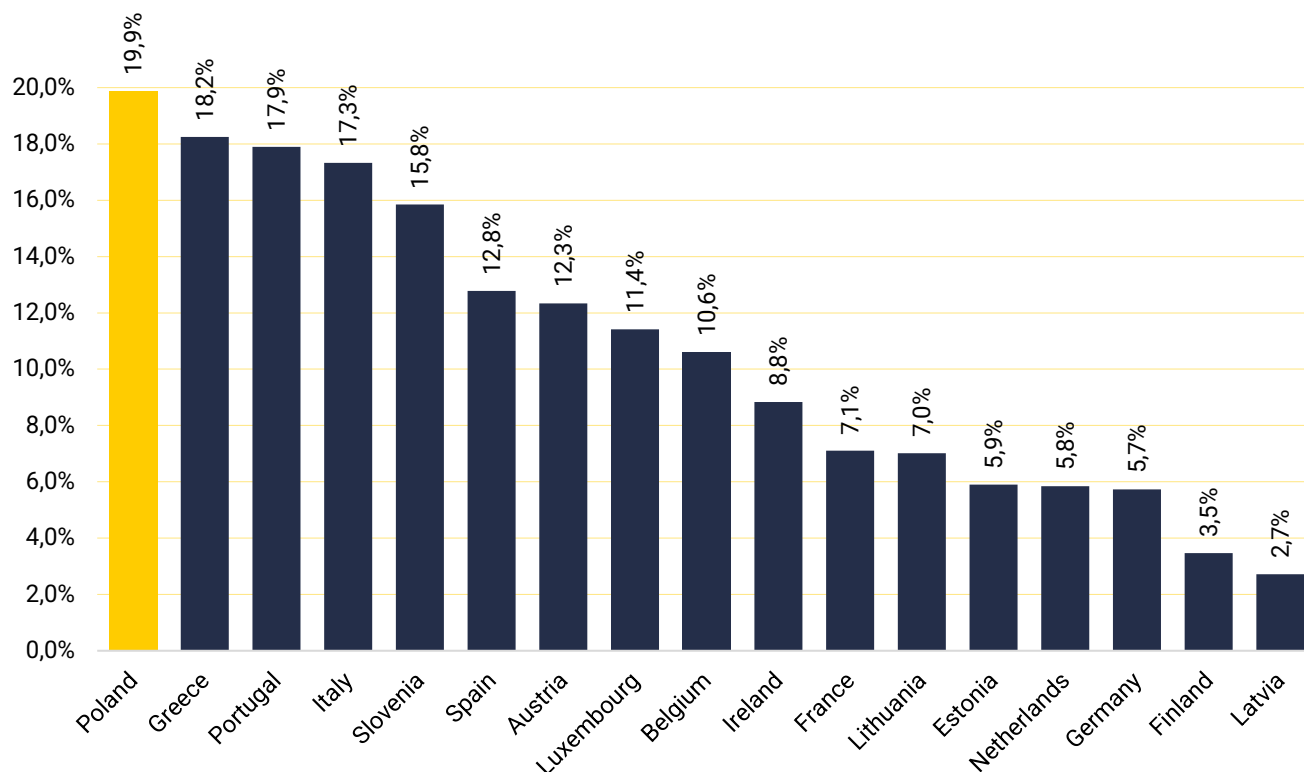
Z uwagi na konstrukcję podatku bankowego traktującego w sposób preferencyjny środki banków zainwestowane w obligacje Skarbu Państwa, w polskim sektorze bankowym blisko 20% środków stanowią obligacje Skarbu Państwa i obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa. Sytuacja taka sprawia, że polskie banki stają się bardzo wrażliwe na zmiany rentowności obligacji, czego skutki widoczne były w 2022 r. w postaci nagłych przeszacowań wartości kapitału własnego. Ewentualny wzrost rentowności obligacji, np. na skutek czynników zewnętrznych, wzrostu ryzyka geopolitycznego, może doprowadzić do nagłego zahamowania zdolności banków do finansowania gospodarki poprzez nagły spadek wartości kapitałów własnych. Oznacza to, że formuła podatku bankowego, która doprowadziła do deformacji struktury aktywów banków, może mieć również silnie procykliczny charakter w odniesieniu do zjawisk na po-

ziomie ogólnogospodarczym, co mogłoby wzmacniać skutki ewentualnego kryzysu.

W sytuacji wzrostu ryzyka geopolitycznego skutkującego niższym wzrostem gospodarczym i olbrzymimi potrzebami pożyczkowymi państwa (np. na finansowanie działań obronnych), sektor bankowy mógłby doświadczyć głębokiego spadku wartości zgromadzonych kapitałów własnych na skutek konieczności aktualizacji wyceny instrumentów dłużnych znajdujących się w aktywach banków (przy wzroście ich rentowności).

W konsekwencji możliwości sektora bankowego do dalszego finansowania potrzeb obronnościowych państwa mogłyby zostać znacząco ograniczone, bądź też wstrzymane.

Rys. 32 Udział obligacji Skarbu Państwa i gwarantowanych przez Skarb Państwa w aktywach banków (stan na koniec 2024 r.)

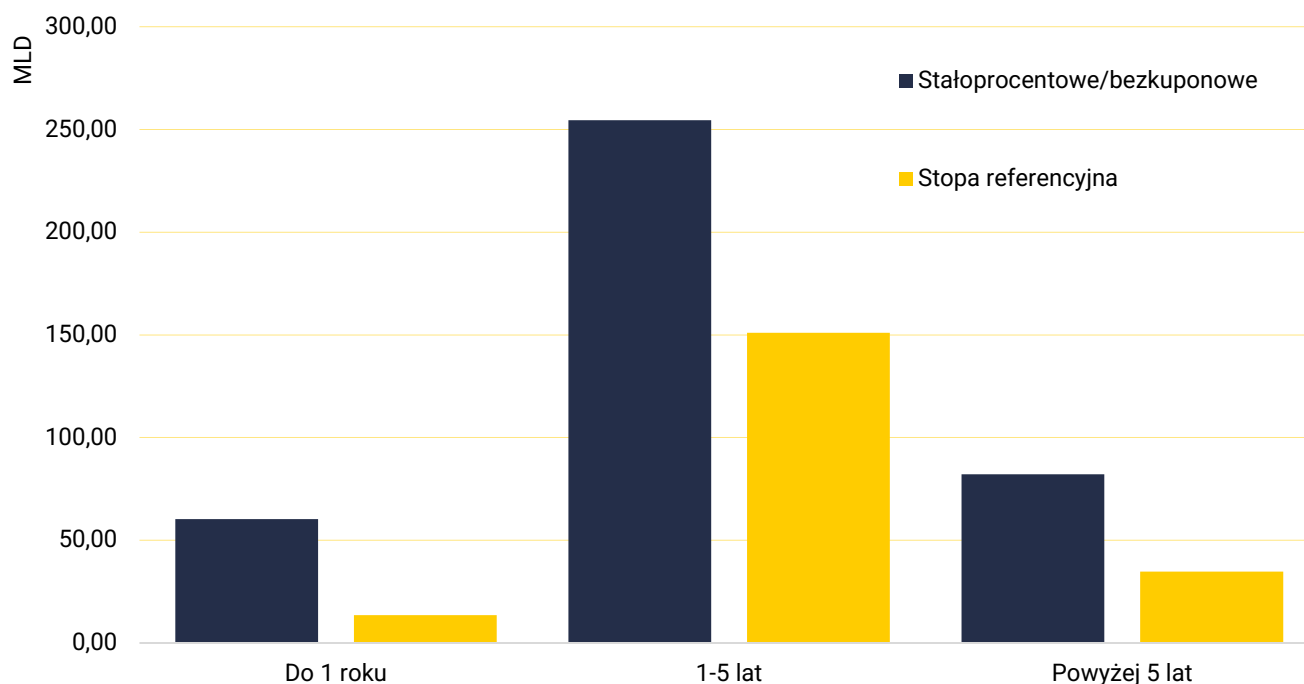


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, SSM, EBC

W portfelach banków dominują głównie stałoprocentowe obligacje o tenorze 1–5 lat. Obligacje stałoprocentowe stanowią 66,6% wszystkich obligacji Skarbu Państwa znajdujących się w aktywach sektora ban-

kowego. Z kolei obligacje o tenorze od 1 roku do 5 lat stanowią 68% spośród wszystkich obligacji Skarbu Państwa znajdujących się w aktywach sektora bankowego.

Rys. 33 Wartość obligacji skarbowych znajdujących się w portfelach banków w podziale na okres zapadalności

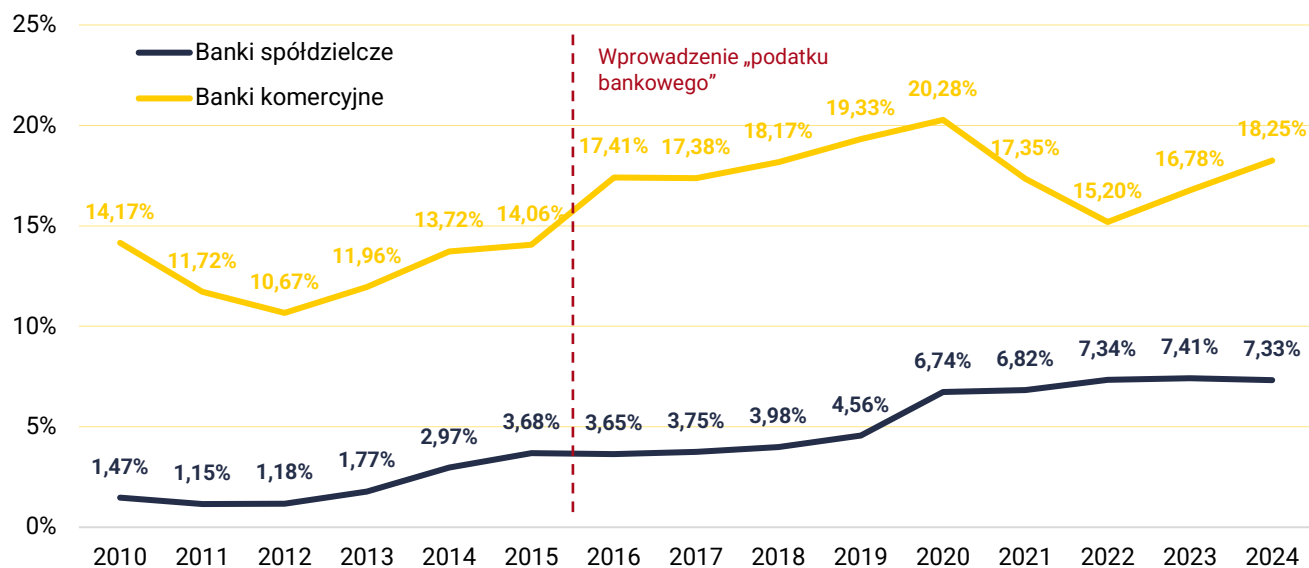


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane Ministerstwo Finansów

W bankach obciążonych podatkiem bankowym, jego wprowadzenie doprowadziło do gwałtownego wzrostu udziału obligacji SP w aktywach. Wprowadzenie podatku bankowego w 2016 roku doprowadziło do wzrostu udziału obligacji Skarbu Państwa o ok. 3 pp. Co istotne, banki spółdzielcze, które w zdecydowanej większości nie są obciążone podatkiem bankowym, również zwiększyły udział obligacji Skarbu Państwa w swoich aktywach, choć zro-

biły to w późniejszym czasie oraz w mniejszej skali. Oznacza to, że obligacje Skarbu Państwa stanowią z perspektywy banków nie tylko narzędzie służące do optymalizacji podstawy opodatkowania podatkiem bankowym, ale również są ważnym celem inwestycyjnym stabilizującym dochody odsetkowe oraz stanowiącym bezpieczną formę alokowania wolnych środków.

Rys. 34 Udział obligacji SP i samorządowych w aktywach

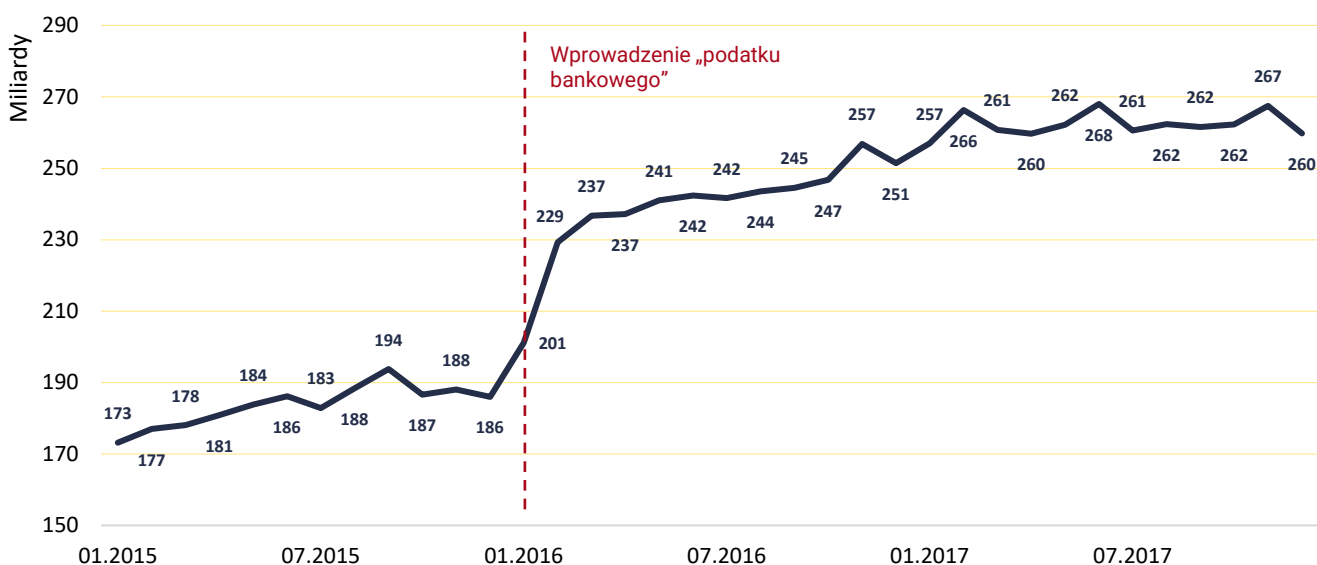


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

W okresie +/-1 mies. od wprowadzenia podatku bankowego banki zakupiły obligacje w wysokości 40 mld zł. Od lutego 2016 do końca 2017 roku przyrost wyniósł ok. 30 mld zł, a średniomiesięczne tempo wzrostu było zbliżone do poziomu sprzed wpro-

wadzenia podatku bankowego. Dane to pokazują, jak znaczący wpływ na decyzje banków w zakresie alokowania środków miało wprowadzenie podatku bankowego.

Rys. 35 Obligacje SP w bankach komercyjnych w latach 2015–2017

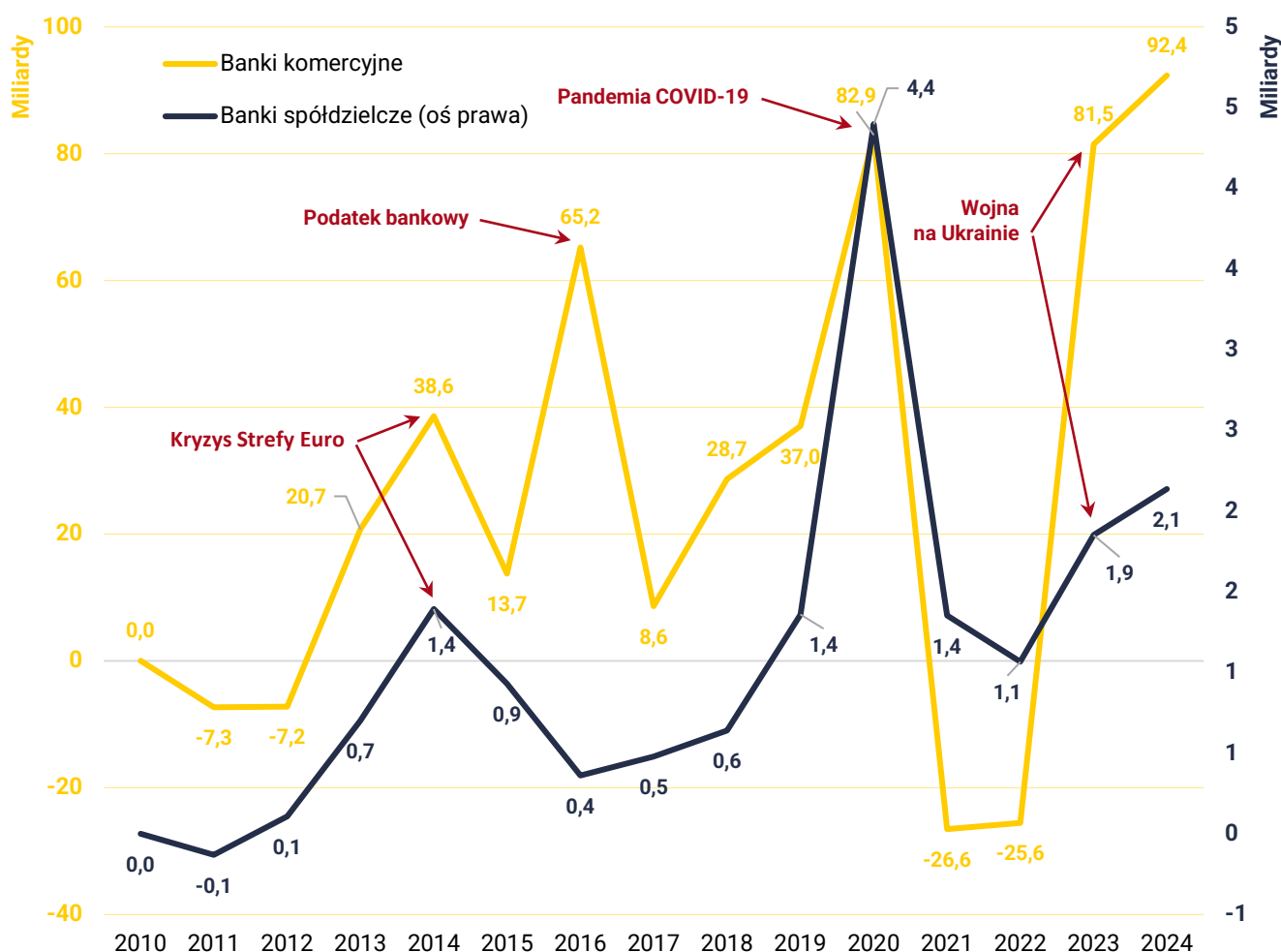


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

W warunkach wysokiego ryzyka banki nabywają bezpieczne instrumenty SP, wspierając tym samym państwo w neutralizacji skutków tych kryzysów. Przedstawione na poniższym wykresie roczne zmiany portfela obligacji skarbowych i samorządowych w aktywach banków komercyjnych i banków spółdzielczych dostarczają jednoznacznych wniosków. Zarówno kryzys państw strefy euro, pandemia Covid-19, jak i pełnoskalowa wojna na Ukrainie, a zatem wydarzenia zwiększające ogólny poziom ryzyka, skłoniły banki do preferencji bezpieczeństwa, co skutkowało zwiększonym przyrostem bezpiecz-

nych instrumentów finansowych – obligacji Skarbu Państwa. Analogicznym impulsem dla banków komercyjnych było wprowadzenie podatku bankowego. Można zatem z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że zmiana formuły podatku bankowego na rozwiązanie, które z jednej strony nie będzie penalizowało działalności kredytowej banków, zaś z drugiej – nie będzie prowadziło do premiowania zakupu obligacji Skarbu Państwa, nie doprowadzi do spadku zainteresowania banków nabywaniem obligacji Skarbu Państwa.

Rys. 36 Roczne zmiany portfela obligacji skarbowych i samorządowych

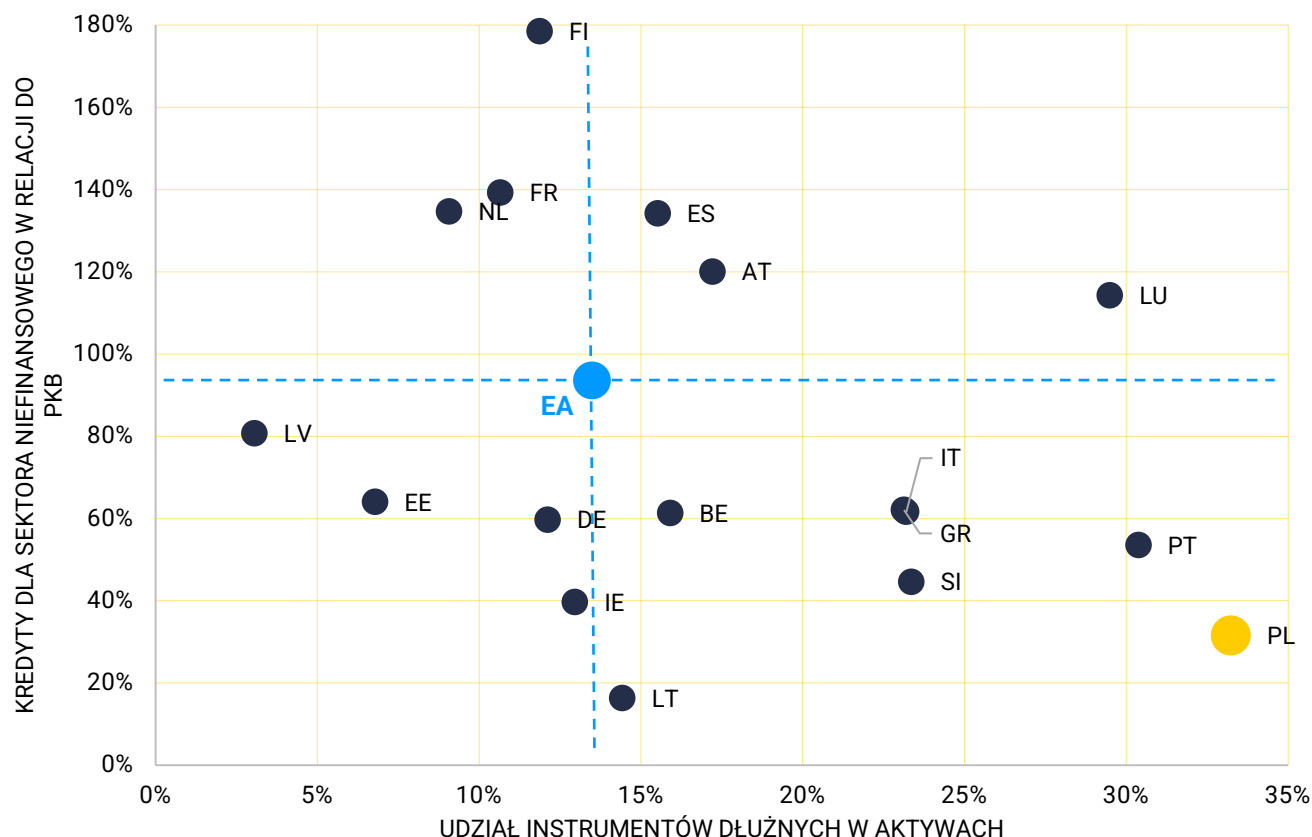


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Formuła podatku bankowego doprowadziła do silnej deformacji aktywów polskiego sektora bankowego. Wysoki udział instrumentów dłużnych w aktywach banków występuje w gospodarkach najsilniej zadłużonych oraz w Polsce. O ile w państwach strefy euro średni udział instrumentów dłużnych w aktywach banków wynosi 13,5% przy udziale kredytów dla sektora niefinansowego w relacji do PKB na poziomie ok. 93%, o tyle w Polsce sytuacja jest odmienna. Udział instrumentów dłużnych w aktywach banków w Polsce osiągnął na koniec 2024 r. poziom

33,2% sumy aktywów, zaś poziom kredytów dla sektora niefinansowego osiągnął historyczne minimum wynoszące 31,5% PKB. W rezultacie polski sektor bankowy na poniższym wykresie plasuje się wśród sektorów bankowych w państwach o najwyższym poziomie zadłużenia, takich jak Portugalia (94,9% PKB), Grecja (153,6% PKB), Włochy (135,3% PKB), czy też Belgia (104,7% PKB) – mimo iż poziom zadłużenia polskiej gospodarki nie jest aż tak wysoki (55,6% PKB wg danych Eurostat na koniec 2024 r.).

Rys. 37 Kredyty dla sektora niefinansowego do PKB versus udział instrumentów dłużnych w aktywach sektorów bankowych z państw strefy euro i polskiego sektora bankowego – 2024 r.

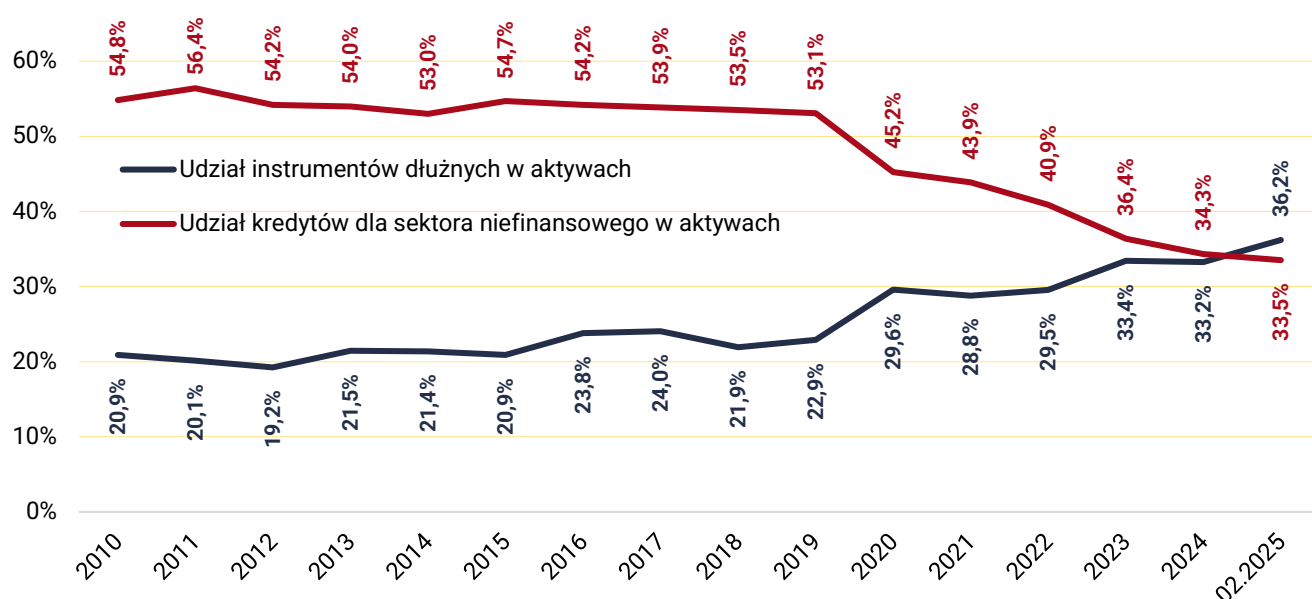


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, SSM, EBC

Według najbardziej aktualnych danych dotyczący sektora bankowego (dane ze lutego 2025 r.), instrumenty dłużne stanowią 36,2% aktywów banków, podczas gdy kredyty dla sektora niefinansowego stanowią 33,5% aktywów banków. Przecięcie linii na poniż-

szym wykresie nastąpiło w styczniu 2025 r. Różnica pomiędzy wartością instrumentów dłużnych w aktywach banków a poziomem portfela kredytów dla sektora niefinansowego w aktywach wynosi 92,28 mld zł (ok. 2,7p.p.)

Rys. 38 Udział kredytów dla sektora niefinansowego i instrumentów dłużnych w aktywach



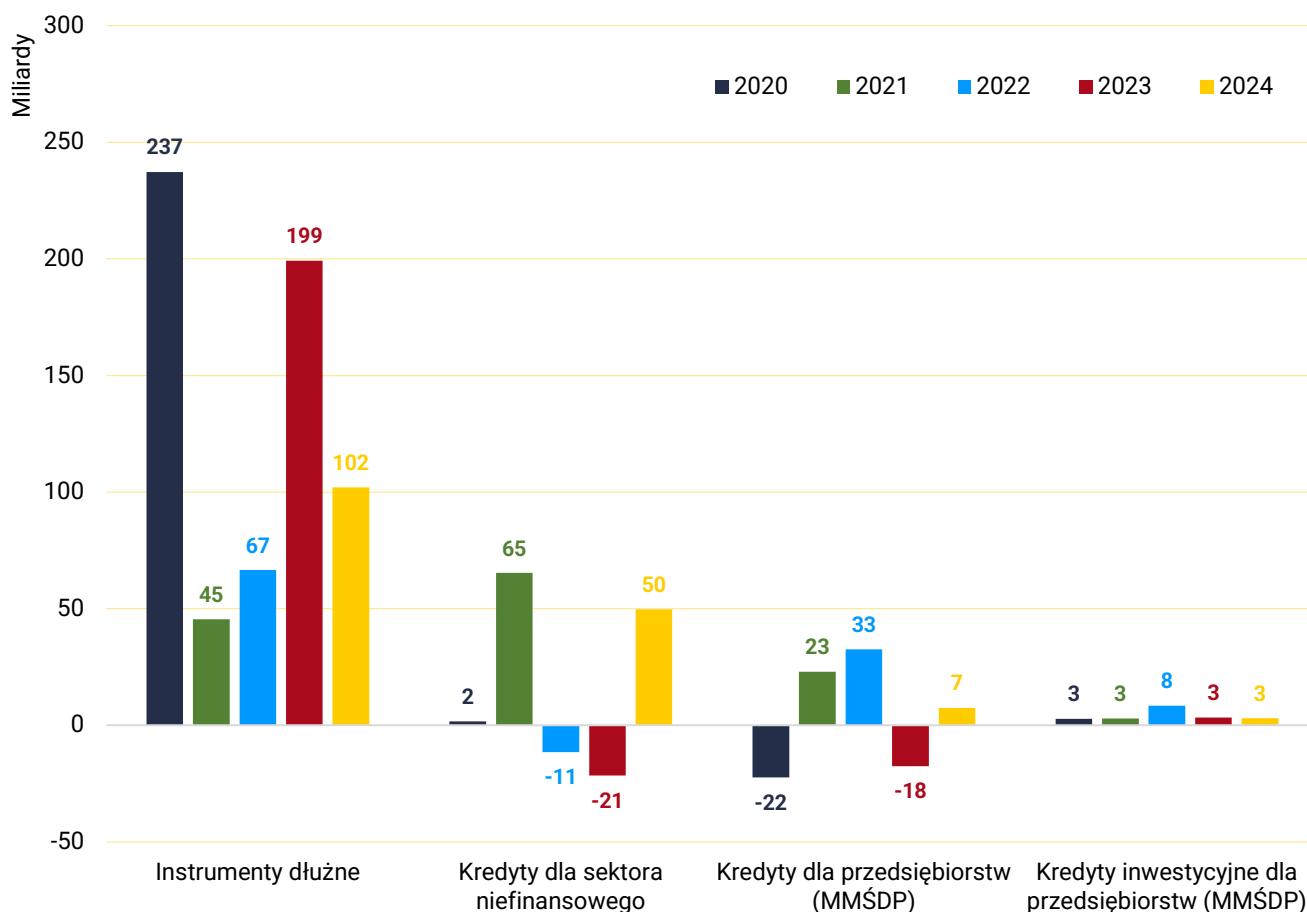
Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Sektor bankowy ma fundamentalną rolę do odegrania w procesie finansowania potrzeb gospodarki. Zmiany zachodzące w strukturze aktywów na przestrzeni ostatnich lat są niekorzystne. W aktywach banków najsilniej przyrastają instrumenty dłużne (w tym przede wszystkim skarbowe papiery wartościowe). Około połowa SPW znajduje się w rękach banków. Z kolei SPW stanowią ok 20% aktywów banków (33,24% stanowią instrumenty dłużne ogółem, a zatem również z obligacjami BGK i PFR). Kondycja sektora bankowego zależy zatem w dużym stopniu od stanu finansów publicznych. Z kolei stan finansów publicznych zależy od kondycji sektora. Skala tego powiązania zrobiła się już bardzo duża. W latach

2020–2024 instrumenty dłużne w aktywach banków zwiększyły się o blisko 651 mld zł. W tym samym czasie (2020 – 2024) przyrost kredytów dla sektora niefinansowego był blisko 8-krotnie niższy.

Stopień intensyfikacji inwestycji w instrumenty dłużne jest szczególnie widoczny w odniesieniu do marginalnego przyrostu kredytów dla przedsiębiorstw, a zwłaszcza kredytów inwestycyjnych. W samym 2024 roku przyrost wartości instrumentów dłużnych w bankach osiągnął poziom 102,1 mld zł i był wyższy od wzrostu wartości nominalnej kredytów dla całego sektora niefinansowego z ostatnich 5 lat (84,1 mld zł).

Rys. 39 Roczny przyrost wybranych pozycji aktywów banków

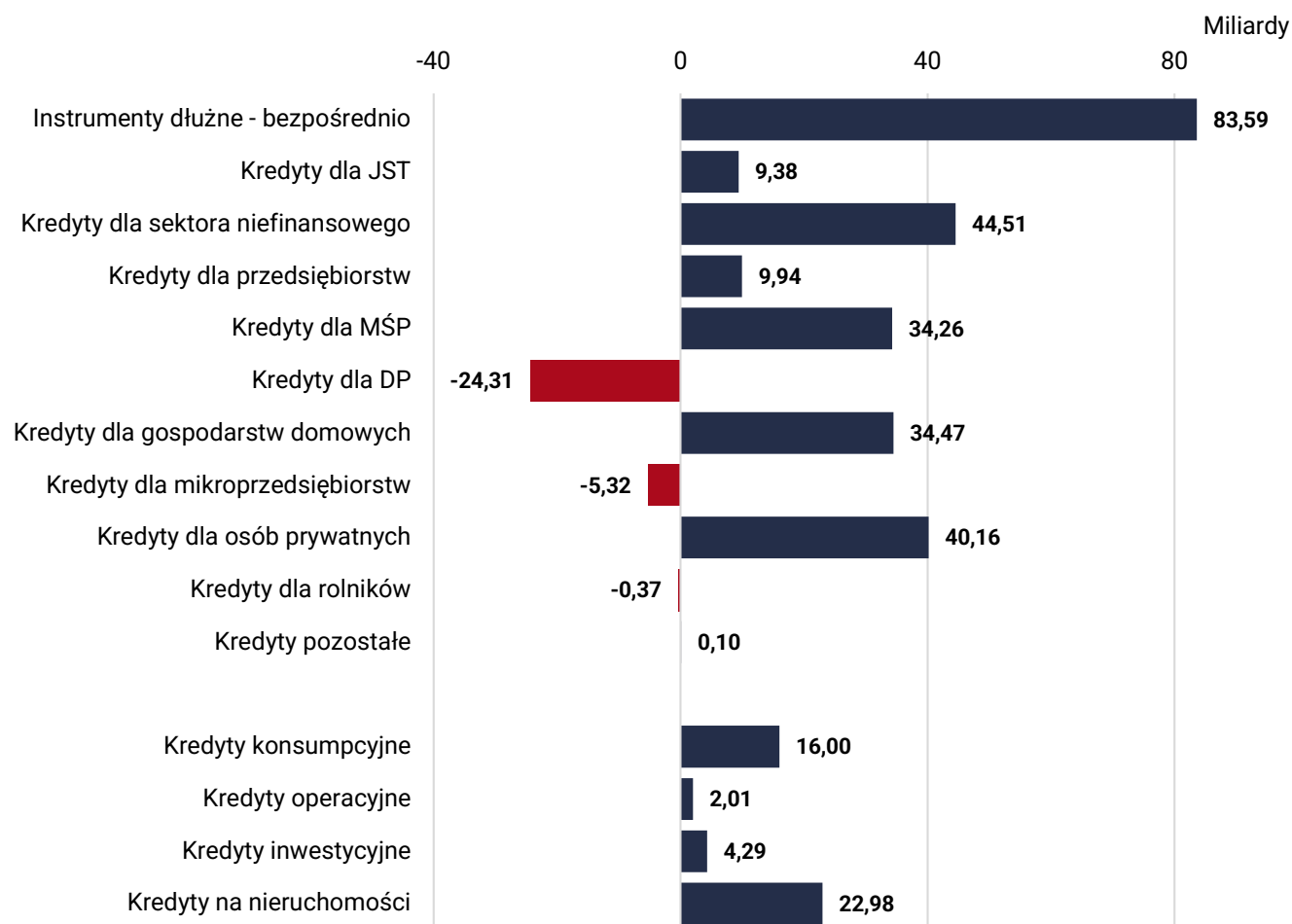


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Na przestrzeni 2024 roku, w aktywach banków komercyjnych najwyższy wzrost odnotowały inwestycje w instrumenty dłużne (wzrost r/r o 83,59 mld zł). W tym samym okresie wartość portfela kredytów dla sektora niefinansowego zwiększyła się zaledwie o 44,51 mld zł. Rozbijając ten wzrost na kategorie kredytów w podziale na rodzaj kredytobiorców widoczny jest wzrost wartości portfela kredytów dla przedsiębiorstw, gdzie wartość kredytów dla dużych przedsiębiorstw spadła o 23,41 mld zł, a kredytów dla MŚP wzrosła o 34,26 mld zł. W przypadku

kredytów dla gospodarstw domowych wartość ich wzrosła o 34,47 mld. Głównym komponentem, który wpłynął na wzrost zaangażowania gospodarstw domowych były osoby fizyczne, których portfele kredytowe wzrosły o 40,16 mld zł. Spadek wartości portfela kredytowego dotyczył mikroprzedsiębiorstw (-5,32 mld zł) oraz rolników (-0,37 mld zł). Wzrosty portfela kredytowego dotyczyły głównie dwóch rodzajów, tj. kredytów mieszkaniowych (22,98 mld zł) oraz kredytów konsumpcyjnych (16 mld zł).

Rys. 40 Zmiany w portfelu kredytów banków komercyjnych (XII 2024 vs XII 2023)

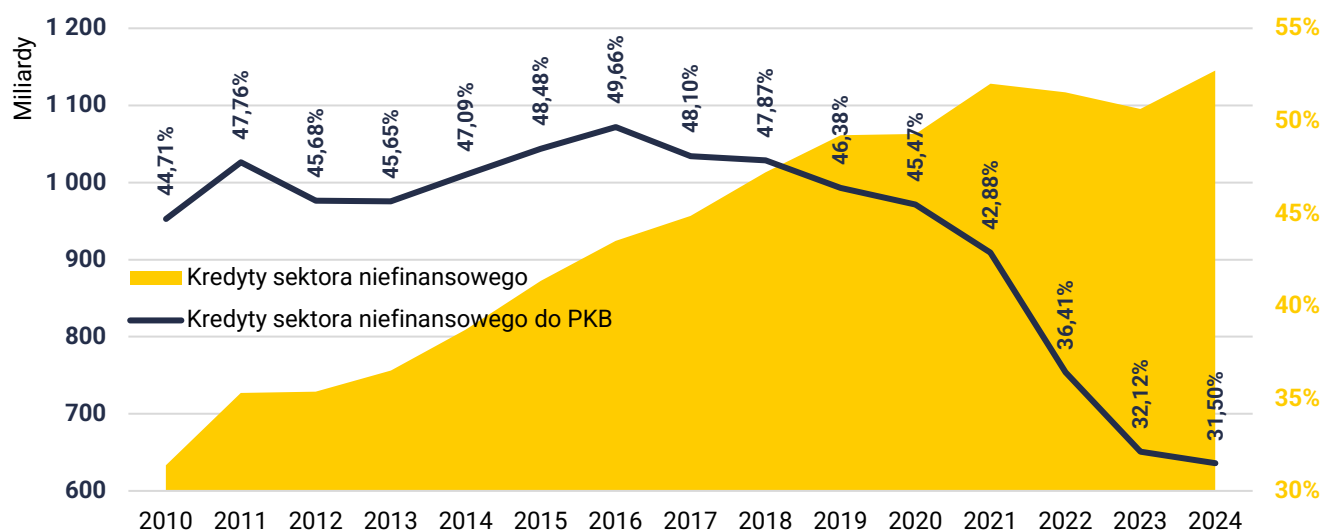


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Wartość aktywnego portfela kredytowego na koniec IV kwartału 2024 roku wynosiła 1 145,2 mld zł. Pomimo tego, że jest to najwyższa nominalna wartość w historii, należy zauważyć, że wartość ta jest zaledwie wyższa o 28,26 mld zł od stanu na koniec

2022 roku. Zmniejszenie realnej wartości kredytów w stosunku do potrzeb gospodarki związane jest przede wszystkim z wprowadzeniem podatku bankowego i oparciem go o aktywa (z pewnymi wyłączeniami, np. obligacje skarbu państwa).

Rys. 41 Kredyty dla sektora niefinansowego w relacji do PKB

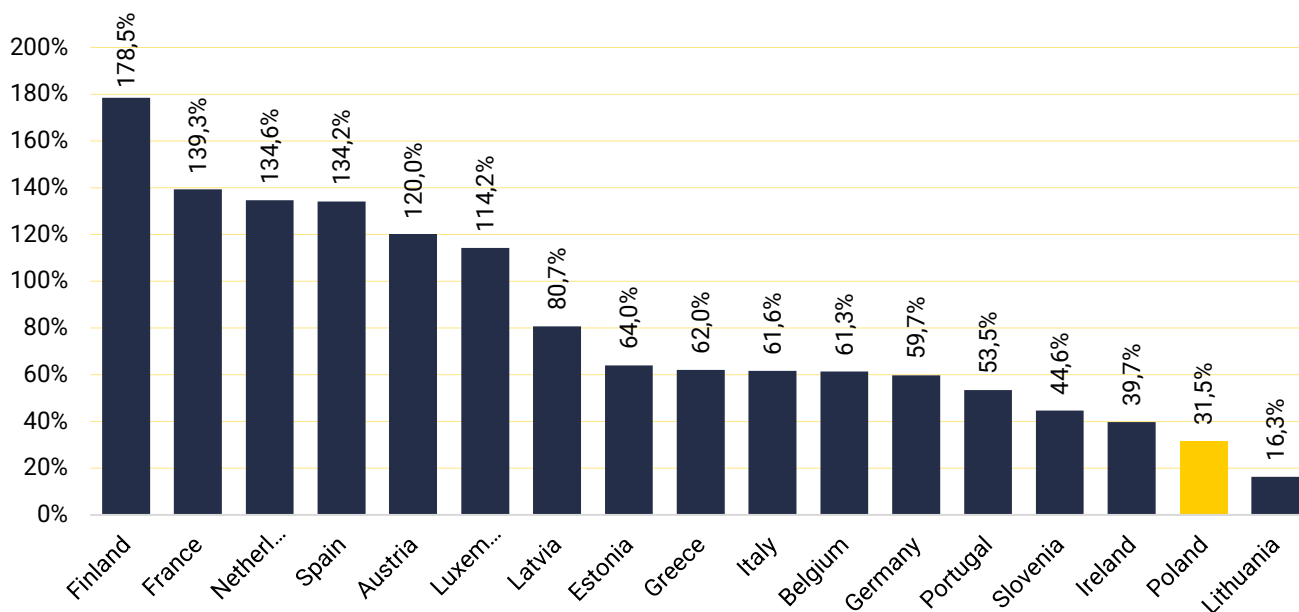


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Realna wartość portfela kredytów dla sektora niefinansowego w polskim sektorze bankowym plasuje nasz sektor na przedostatnim miejscu spośród innych europejskich sektorów bankowych. Niższy po-

ziom kredytów dla sektora niefinansowego do PKB odnotowywany jest wyłącznie w litewskim sektorze bankowym.

Rys. 42 Kredyty dla sektora niefinansowego w relacji do PKB na koniec 2024 r. – polski sektor bankowy i sektory bankowe z państw strefy euro

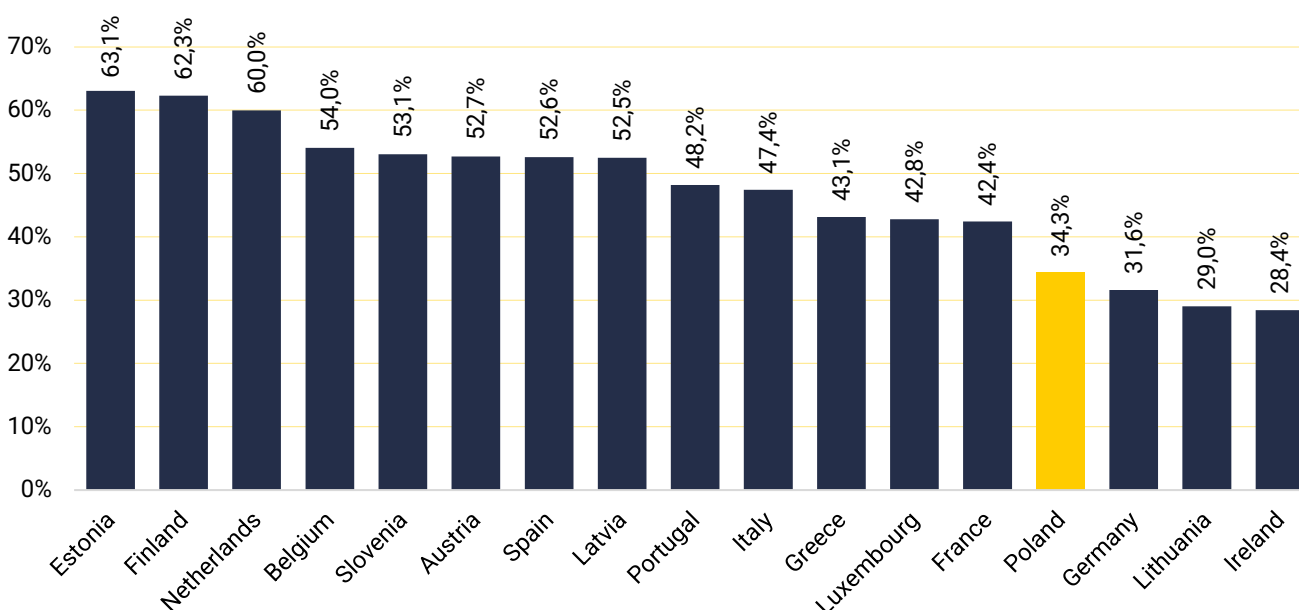


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, SSM, EBC

Zmiany w strukturze aktywów spowodowały spadek udziału w kredytów dla sektora niefinansowego. Kredyty sektora niefinansowego stanowiły w aktywach zaledwie 34,3% co szczególnie było widoczne zestawiając struktury aktywów na tle innych sektorów z Unii Europejskiej. Odsetek kredytów dla sektora niefinansowego w aktywach był w Polsce czwartym

najmniejszym udziałem, gdzie niższy procent aktywów odnotowano w Niemczech, Litwie oraz Irlandii. W 8 państwach UE kredyty dla sektora niefinansowego stanowiły ponad połowę aktywów sektorów bankowych poszczególnych państw, zaś w 17 z 21 udział ten nie był niższy niż 42%.

Rys. 43 Udział kredytów dla sektora niefinansowego w aktywach banków – stan na koniec 2024

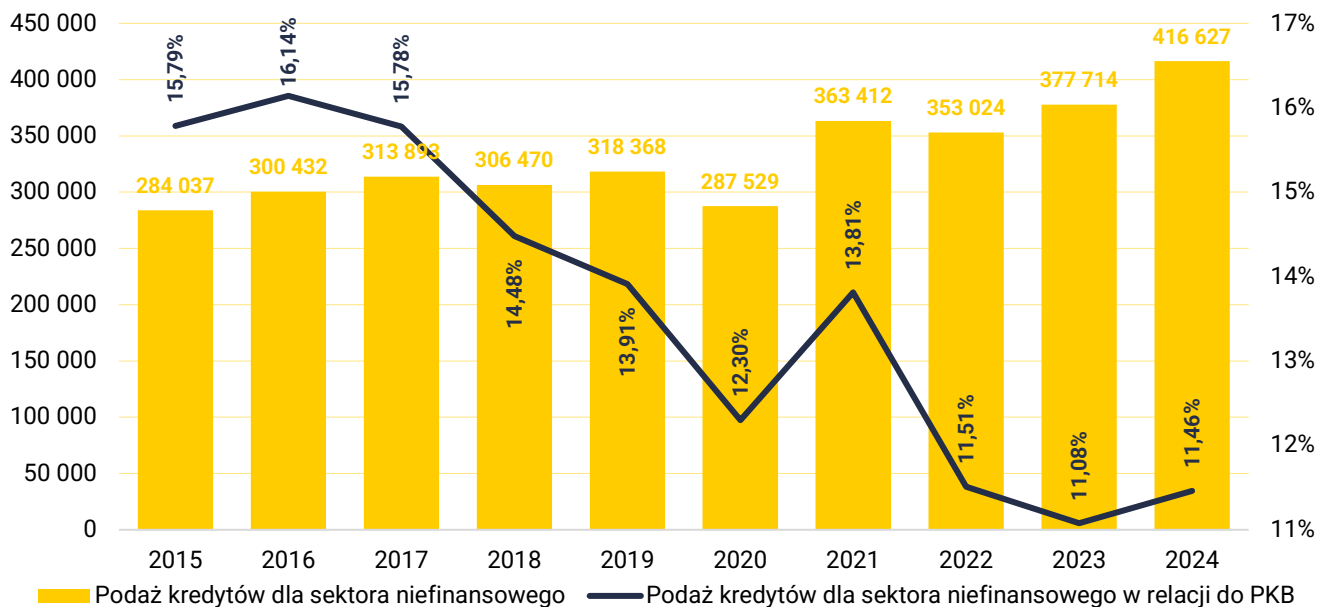


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, SSM, EBC

W 2024 r. podaż kredytów dla sektora niefinansowego osiągnęła poziom 416,63 mld zł. Na przestrzeni roku nominalna wartość podaży wzrosła o 10,3%. Pomimo tego w relacji do PKB wartość ta pozostaje na wyraźnie niższym poziomie niż w latach 2015–2016. Jest to bezpośredni efekt wprowadzenia podatku bankowego oraz narastającego ryzyka prawnego związanego z działalnością kredytową

banków. W konsekwencji kredyty „wypierane” są z aktywów banków, m.in. na rzecz instrumentów wyłączonych spod podstawy opodatkowania podatkiem bankowym oraz nie generujących ryzyka prawnego (a przy okazji ryzyka kredytowego), a zatem instrumentów dłużnych (głównie instrumentów dłużnych Skarbu Państwa).

Rys. 44 Podaż kredytów dla sektora niefinansowego w poszczególnych latach

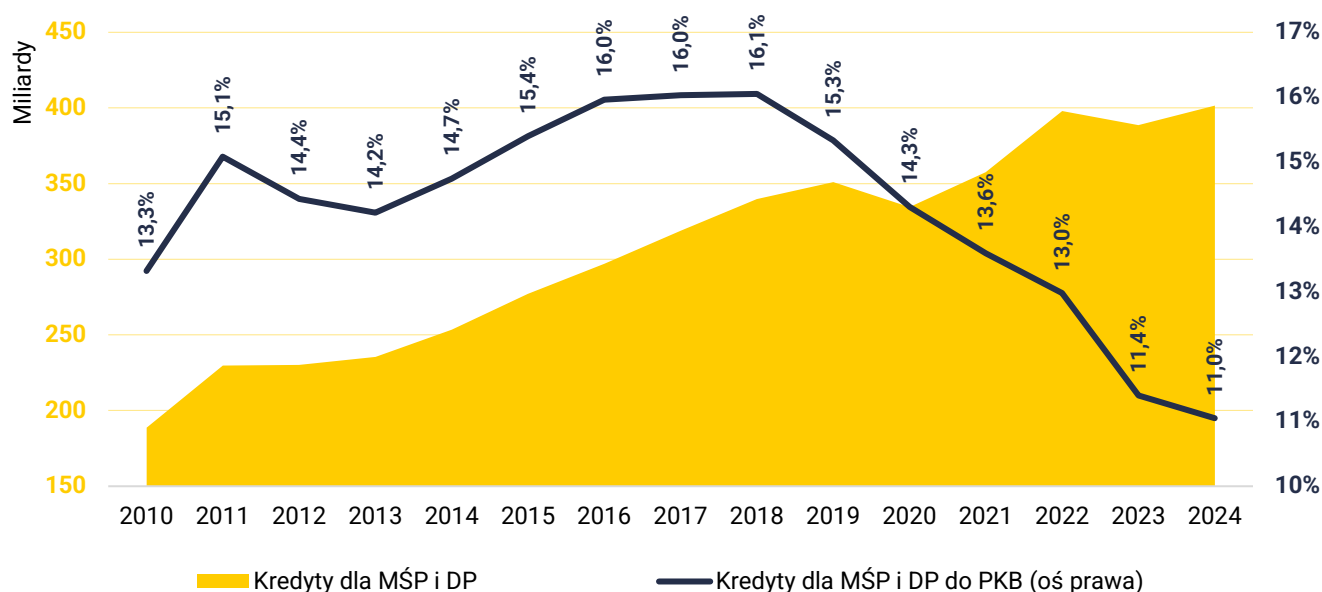


Źródło: Opracowanie własne ZBiA ZBP, dane NBP

Szczególnie negatywne zmiany obserwowane są w portfelu kredytów dla przedsiębiorstw. W relacji do PKB ich poziom spadł do 11,0% co jest najniższą wartością na przestrzeni ostatnich 15 lat. Wartość

portfela kredytów dla przedsiębiorstw na koniec 2024 roku osiągnęła poziom 401,6 mld zł, co oznaczało nominalny wzrost portfela zaledwie o 3,3%.

Rys. 45 Kredyty dla przedsiębiorstw w relacji do PKB w latach 2010–2024

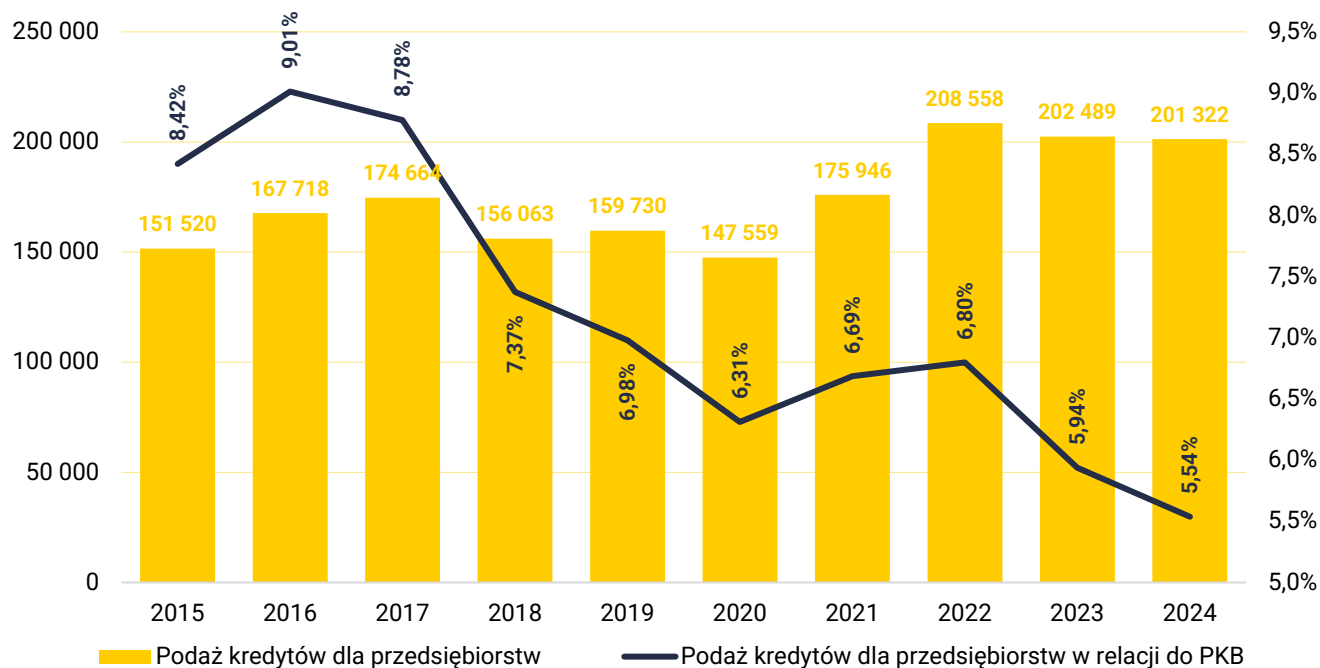


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Podaż kredytów dla przedsiębiorstw w 2024 wyniosła 201,32 mld zł i pozostaje na niskim poziomie. Niepokojąco wygląda także fakt relacji podaży kredytów dla przedsiębiorstw do PKB. Załamanie poda-

ży nastąpiło w 2017 r. i od tej pory systematycznie odnotowywane były niższe wartości realnej podaży kredytów dla przedsiębiorstw.

Rys. 46 Podaż kredytów dla przedsiębiorstw w relacji do PKB w poszczególnych latach

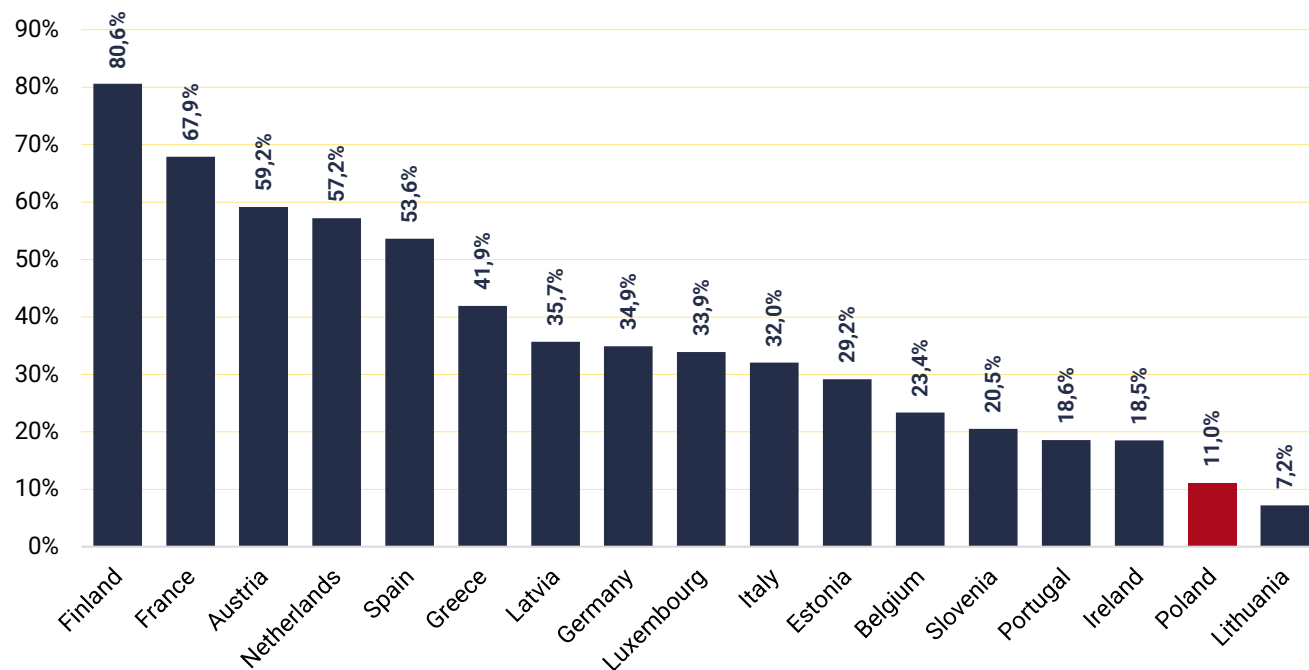


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane NBP

Portfel kredytów dla przedsiębiorstw w relacji do PKB w Polsce pozostaje na jednym z najniższych poziomów w stosunku do sektorów bankowych z innych

państw strefy euro. Mniejszą realną wartość portfela kredytów dla przedsiębiorstw notuje się jedynie w litewskim sektorze bankowym.

Rys. 47 Kredyty dla przedsiębiorstw w relacji do PKB – polski sektor bankowy i sektory bankowe z państw strefy euro – stan na koniec 2024 r.

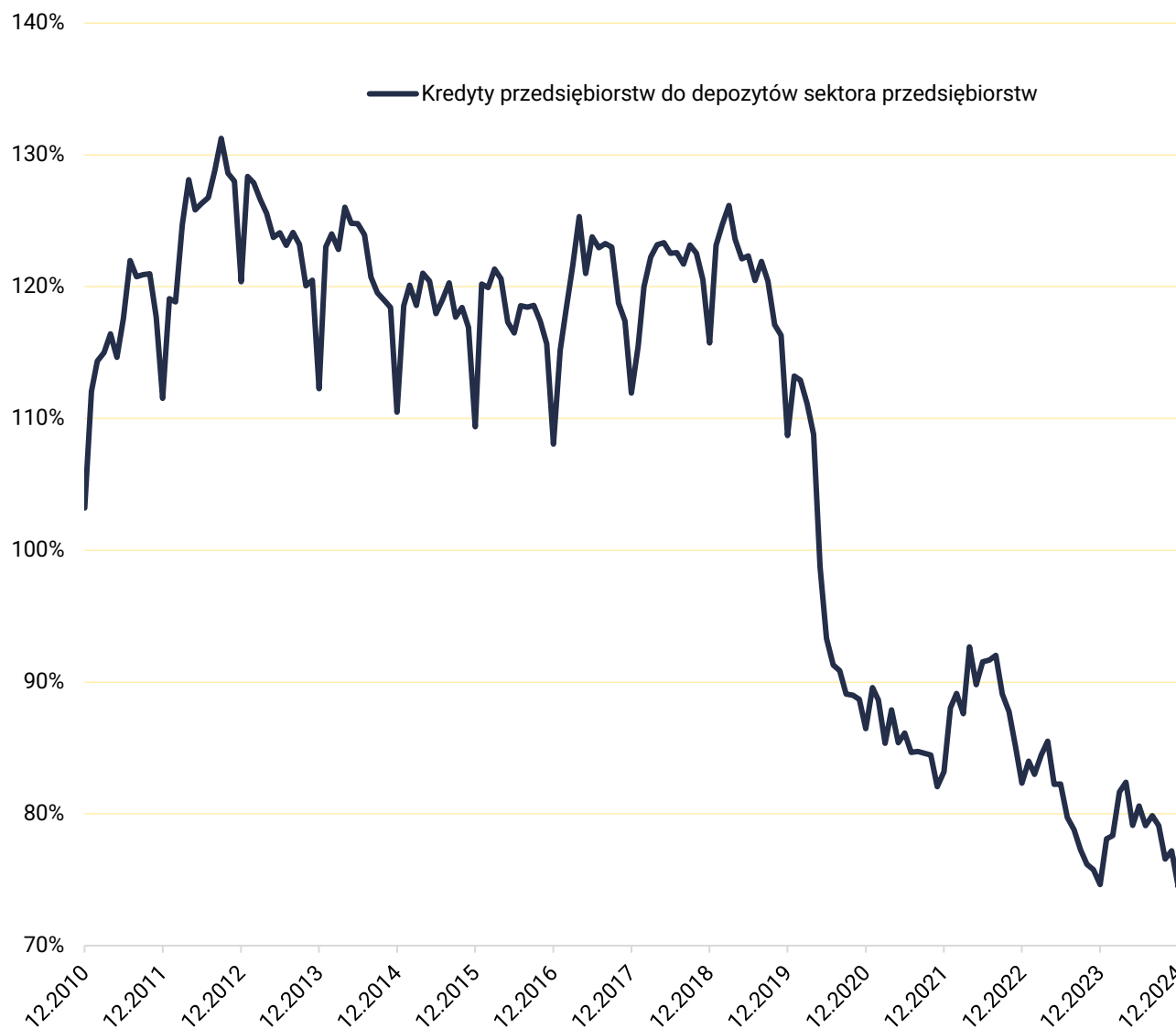


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF, SSM, EBC

Niski poziom kredytowania przedsiębiorstw, oprócz opisanej powyżej destrukcyjnej formuły podatku bankowego, ma również szereg innych przyczyn. W okresie pandemii Covid-19, w konsekwencji bezprecedensowego wsparcia udzielonego w ramach tarcz antykrzysowych depozyty przedsiębiorstw przyrosły o 217 mld zł, a zatem 4,3-krotnie mocniej niż kredyty przedsiębiorstw. Relacja kredytów przedsiębiorstw do depozytów sektora przedsiębiorstw w ostatnich latach drastycznie spadła. W latach 2011–2019 relacja ta wahała się w przedziale

110–130%, jednak wraz ze wsparciem udzielonym przedsiębiorstwom w okresie pandemii Covid-19 – spadła do poziomu poniżej 90%. Silny strumień środków pieniężnych jaki wpłynął na rachunki przedsiębiorstw spowodował spadek zainteresowania kredytami. Mniejsze zainteresowanie kredytami, spadek działalności inwestycyjnej w połączeniu z silnym przyrostem depozytów spowodowały spadek relacji kredytów przedsiębiorstw do ich depozytów do poziomu niecałych 74,5% na koniec 2024 roku.

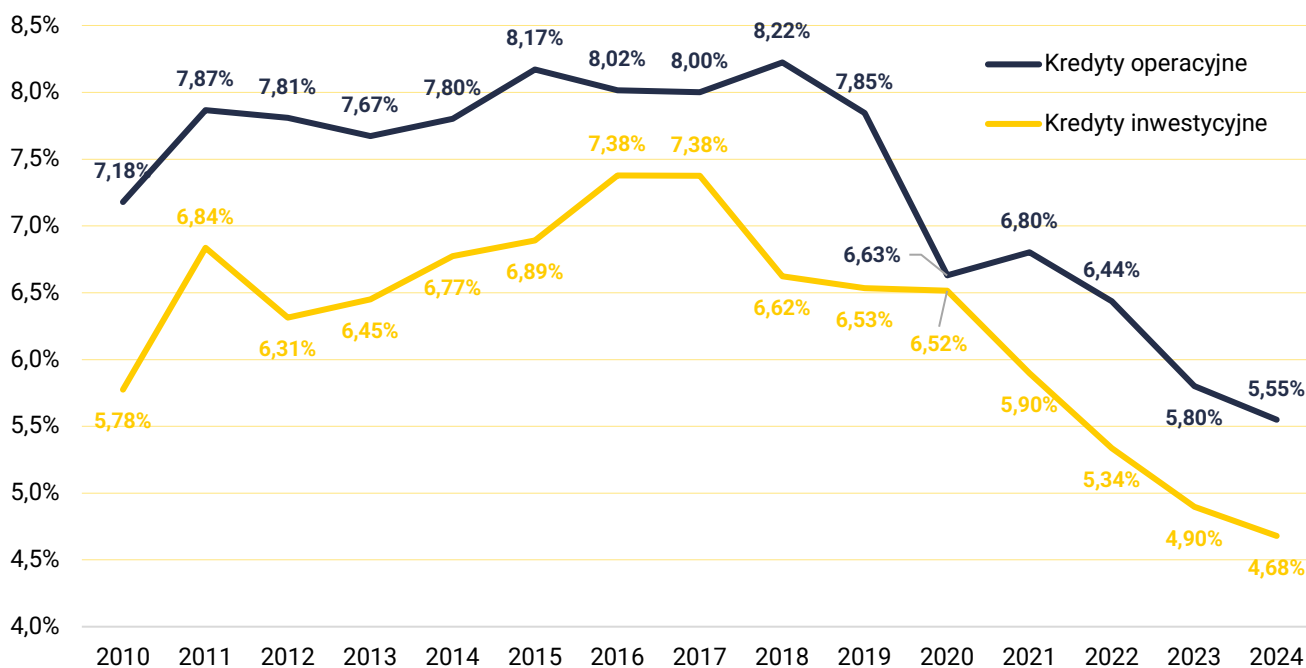
Rys. 48 Kredyty przedsiębiorstw w relacji do depozytów przedsiębiorstw



Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Realna wartość finansowania przedsiębiorstw w Polsce załamała się. Znaczące wsparcie udzielone przedsiębiorstwom w ramach Tarcz Antykrzysowych w okresie pandemii załamało realną wartość portfeli kredytów operacyjnych przedsiębiorstw. Z drugiej strony, malejący od lat poziom inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa, skutkuje

gwałtownym zahamowaniem wzrostu realnej wartości portfeli kredytów inwestycyjnych. Nie jest jednocześnie przypadkiem, że zahamowanie wzrostu portfeli inwestycyjnych przedsiębiorstw przypada na 2017 rok, a zatem rok, w którym w pełnym wymiarze działalność kredytowa sektora bankowego była penalizowana podatkiem bankowym.

Rys. 49 Relacja portfela kredytów MMŚDP inwestycyjnych oraz operacyjnych przedsiębiorstw względem PKB

Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane KNF

Podsumowanie i rekomendacje

Po globalnym kryzysie finansowym zrealizowano relatywnie nową koncepcję wprowadzenia podatku bankowego, który z jednej strony miał hamować skłonność banków do ryzyka, a z drugiej – przynajmniej częściowo zrekompensować państwu środki publiczne, wydane na ratowanie sektora. Wydawało się wówczas, że jest to bardziej korzystny mechanizm radzenia sobie z problemami sektora, niż poprzez transfery z pieniędzy podatników.

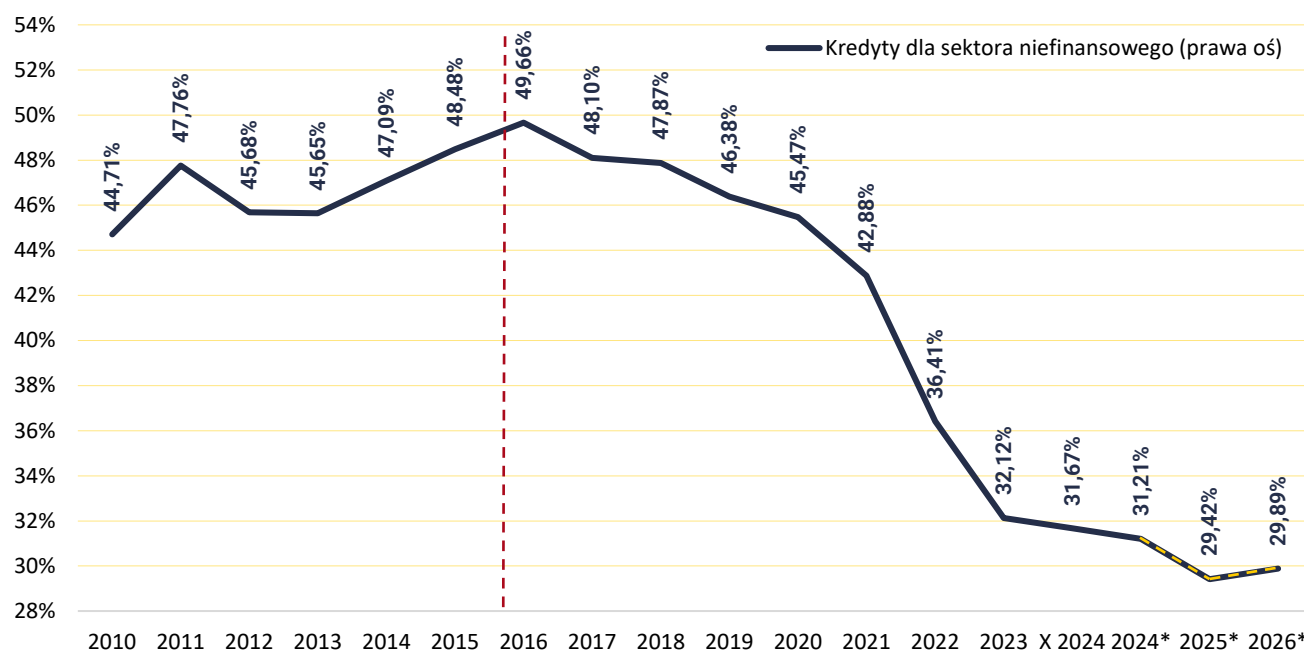
Pierwotne motywy objęcia sektora bankowego jakąś formą dodatkowej daniny były ze wszech miar uzasadnione, z biegiem lat, skłonność władzy publicznej do zmiany charakteru podatku bankowego w kierunku stricte fiskalnym zaczęła narastać. Jakkolwiek kryzys finansowy zintensyfikował prace nad opodatkowaniem sektora na poziomie międzynarodowym – jak dotąd nie udało się wypracować konsensusu w tej kwestii.

Kolejne daniny nakładane na sektory bankowe nie miały już charakteru spłaty „długu” zaciągniętego przez banki w kasie państwowej wskutek nadmierne ryzykownych posunięć sektora, nie miały na celu budowania stabilności instytucji finansowych. W sytuacji kolejnych kryzysów finansowych – tym razem niezawinionych przez banki – wypracowana w okre-

sie kryzysu subprime i latach kolejnych skłonność do nakładania na sektor kolejnych obciążeń (prześciowych lub stałych) zaczęła narastać. Rodzi to pytanie o granice odporności sektorów bankowych – zwłaszcza w sytuacji negatywnego wpływu podatków bankowych na koszt i tempo wzrostu akcji kredytowej, co w dłuższym okresie może negatywnie przełożyć się na wzrost gospodarczy. Pytanie to jest szczególnie aktualne w odniesieniu do polskiego sektora bankowego, który jest obciążony najwyższą stopą podatku bankowego w UE.

Wysoki poziom obciążeń sektora bankowego, w tym penalizująca działalność kredytową formuła podatku bankowego, wraz z utrzymującym się bardzo wysokim ryzykiem prawnym związanym z działalnością kredytową sprawiają, że perspektywy w zakresie odbudowy realnej wartości portfeli kredytowych w sektorze bankowym pozostają niekorzystne. Odnosząc prognozy dynamiki wzrostu kredytów dla sektora niefinansowego do PKB w kolejnych latach, widoczny jest brak możliwości choćby ustabilizowania rozmiarów portfeli kredytowych. Oznacza to, że w obecnym reżimie bardzo prawdopodobne jest, że portfel aktywnych kredytów dla sektora niefinansowego zarówno w 2025, jak i w 2026 r. spadnie do poziomów poniżej 30% PKB.

Rys. 50 Aktywny portfel kredytów dla sektora niefinansowego do PKB – projekcja na lata 2025–2026

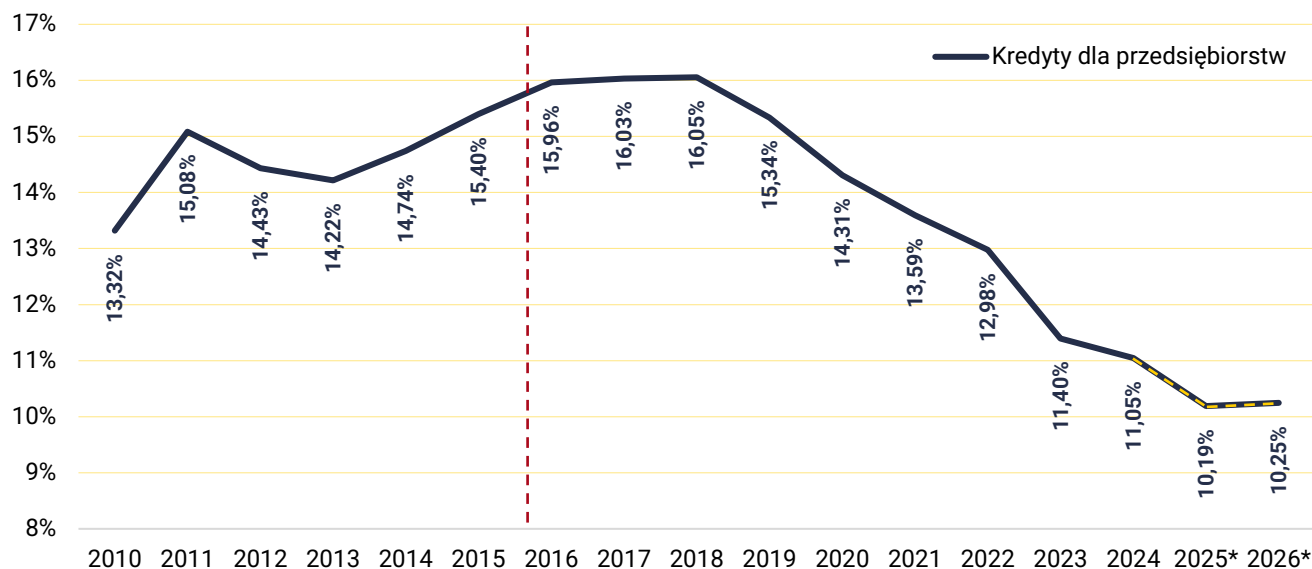


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: Raport o rozwoju systemu finansowego, NBP

Trudna sytuacja w gospodarce polskiej, jak i europejskiej stwarza problemy i ryzyka na rynku kredytowym dla przedsiębiorstw. Spadek rentowności przedsiębiorstw w 2024 powoduje mniejsze zainteresowanie inwestycjami, które mogłyby być finansowane przez sektor bankowy. W 2025 i 2026 roku przy braku silnego impulsu ożywającego inwestycje nie będzie

możliwe zwiększenie realnej wartości portfeli kredytów dla przedsiębiorstw. Według prognoz w zakresie dynamiki wzrostu portfeli kredytów dla przedsiębiorstw, realna wartość portfeli dla przedsiębiorstw obniży się z dzisiejszego poziomu 11,05% (2024 r.) do poziomu 10,2% w 2025 i 2026 r.

Rys. 51 Kredyty dla przedsiębiorstw do PKB – projekcja na lata 2025–2026

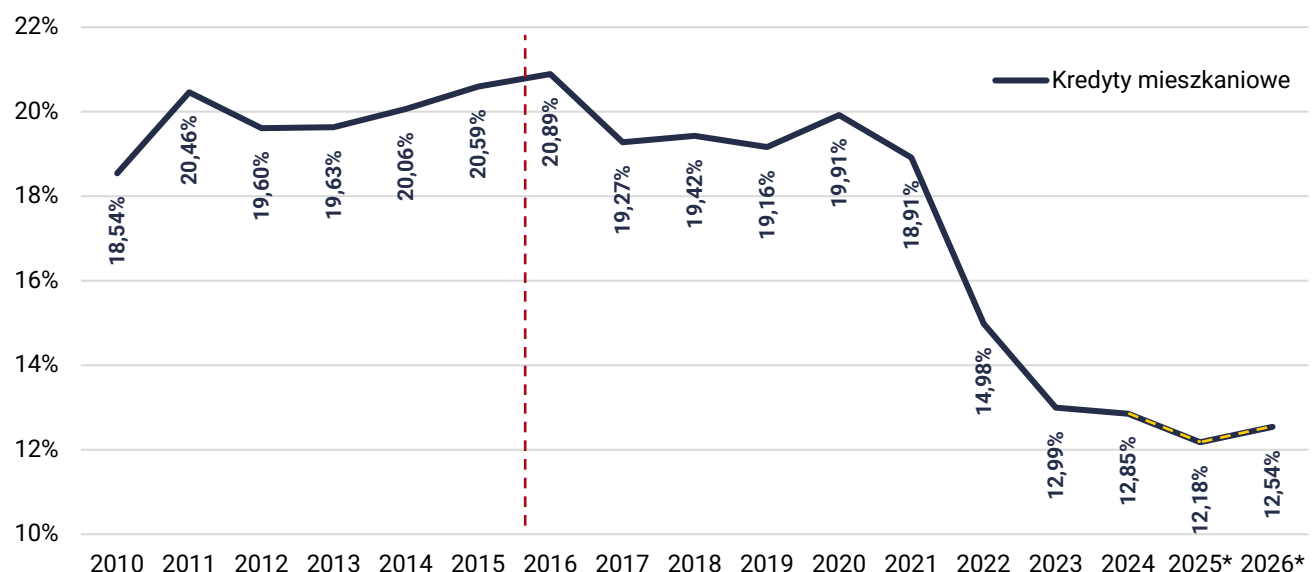


Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: Raport o rozwoju systemu finansowego, NBP

Prognozy NBP wskazują również na brak przesłanek dla odbudowy portfeli kredytów mieszkaniowych. W przypadku braku nowego programu wspierającego dostępność kredytową mieszkań, w perspektywie kolejnych dwóch lat przewidywany jest dalszy spadek realnej wartości portfeli kredytów mieszkaniowych – z poziomu 12,85% na koniec 2024 r.

do 12,18% na koniec 2025 r. i 12,54% na koniec 2026 r. W przypadku utrzymania obecnej formuły podatek bankowego penalizującej w szczególności mocno kredyty długoterminowe, odbudowanie realnej wielkości portfeli kredytów mieszkaniowych nie będzie możliwe.

Rys. 52 Kredyty dla przedsiębiorstw do PKB – projekcja na lata 2025–2026



Źródło: Opracowanie własne Zespołu Badań i Analiz ZBP, dane: Raport o rozwoju systemu finansowego, NBP

Finansowanie strategicznych inwestycji realizowanych w Polsce obecnie jest mocno ograniczone ze względu na zbyt małą wielkość polskiego sektora bankowego w porównaniu do pilnych i strategicznych programów. Ograniczenia wynikające z limitów koncentracji limitują możliwości angażowania się banków w finansowanie dużych projektów infrastrukturalnych. Z punktu widzenia gospodarki na koniec 2024 roku sektor bankowy działający w ramach konsorcjum mógłby sfinansować projekt budowy elektrowni atomowej w 28%, CPK w 41%, rozwoju sieci energetycznej w 27%, budowy dróg ekspresowych i autostrad w 44% lub rozbudowie i modernizacji kolei w 29%. Mocno ograniczone maksymalne zaangażowanie w finansowanie kluczowych inwestycji dla krajowej gospodarki pokazuje istotną potrzebę budowy silnego sektora bankowego i zwiększania kapitałów sektora w celu stworzenia zdolności do budowania konkurencyjnej, sprawnej i nowoczesnej gospodarki.

Bieżąca formuła wymiaru podatku bankowego, pozostaje wygodna dla budżetu państwa – zapewnia stabilne, łatwe do przewidzenia wpływy fiskalne. Z drugiej jednak strony, penalizuje kluczową działalność kredytową banków, hamuje poziom inwestycji, a zatem pozostaje dalece niekorzystna dla całej gospodarki. Taka formuła podatku bankowego występuje jedynie w państwach, gdzie podatek bankowy spełnia funkcje stricte fiskalne – głównie w Polsce i na Węgrzech. Konieczna jest zatem zmiana podstawy wymiaru podatku bankowego w taki sposób, jak ma to miejsce w wielu innych europejskich sektorach bankowych. Zasadne jest zatem przyjęcie za podstawę jego wymiaru pasywów z pewnymi wyłączeniami (kapitał własny, depozyty gwarantowane) lub w najbardziej antycyklicznej formule – jako dodatkowe zwiększenie stawki CIT. Formuła wymiaru podatku bankowego oparta o pasywa z wyłączeniem kapitału własnego oraz depozytów gwarantowanych za podstawę przyjmuje w największym stopniu depozyty przedsiębiorstw. W konsekwencji zastosowanie takiego rozwiązania pozwoli z jednej strony na „nie karanie” banków za udzielanie kredytów, w tym kredytów dla przedsiębiorstw, zaś z drugiej strony – zniechęci przedsiębiorstwa do utrzymywania wysokiego poziomu depozytów w bankach. Przyspieszy to dodatkowo obrót pieniądza i zachęci przedsiębiorstwa do podejmowania działań inwestycyjnych.

Zestawiając mnogość rozwiązań podatków należy zauważyć ich różnorodność ze względu na cel podatkowy, a także fakt, że nie każdy podatek bankowy jest bezpośredni. Podatki bankowe w zależności od modelu przyjętego w poszczególnych państwach mogą dbać o stabilność sektora, a także mogą służyć celowi fiskalnemu. Rozważając wybór podstawy podatku bankowego należy opierać się na obserwacjach skutków wprowadzonych podobnych regulacji w państwach Unii Europejskiej, a także trzeba wziąć pod uwagę stopień skomplikowania i zasobochłonność (m.in.: czas, koszty pracy, moc obliczeniowa) przy wyliczaniu podstawy podatku. W związku z tym podstawa podatku bankowego powinna być stosunkowo łatwa do oszacowania w oparciu o wiarygodne dane, co eliminuje podstawy oparte o transakcje ze względu na mnogość rodzajów transakcji, ich poziom skomplikowania (instrumenty wymagające wycen), a także wolumen przeprowadzanych transakcji. Szukając podstawy spełniającej warunek prostoty należy w pierwszej kolejności wskazać na metody oparte o dane sprawozdawcze, podlegające cyklicznej sprawozdawczości oraz weryfikacji. Dane sprawozdawcze zawierające bilans, rachunek zysków i strat oraz szereg innych uszczegóławiających informacji podlegają raportowaniu do organów nadzorczych (KNF)⁴³, obowiązkowi badania sprawozdań finansowych przez niezależnych biegłych rewidentów⁴⁴ oraz w przypadku banków notowanych na rynkach giełdowych cyklicznemu raportowaniu zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów⁴⁵. Weryfikacja kompletności, adekwatności wyceny poszczególnych składników majątku, poprawności prezentacji, sprawowania kontroli, a także ujmowania danych we właściwych okresach umożliwia na stwierdzenie poprawnych oraz rzeczywistych stanów wszystkich pozycji bilansowych oraz innych elementów wymaganych przez standardy sprawozdawczości. Stosując zweryfikowane dane można wiarygodnie ustalić podstawę opodatkowania co jest niezbędne przy skali działalności jaką prowadzą banki. Kolejnym punktem będącym przedmiotem rozważania powinno być dokonanie wyboru rodzaju podstawy, czy podstawę powinny stanowić dane bilansowe, czy jednak dane pochodzące z rachunku zysków i strat. Niewątpliwą korzyścią obu metod jest wiarygodność, jednakże mając na uwadze, że wpływy podatkowe powinny być oparte o stałą bazę i możliwą do przewidzenia w czasie, a także możliwie niską podatność na cy-

43 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (UE L 176 z 27.06.2013 z późn. zm.).

44 Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r., Dz. U. 1994 Nr 121 poz. 591 z późniejszymi zmianami.

45 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim.

kiliczność gospodarek należy skłaniać się w kierunku podstaw opodatkowania opartych o dane prezentowane w bilansie.

Zdecydowana większość z państw wprowadzając podatek bankowy opierało go o pozycje pasywów. Nieliczne państwa wprowadziły po kryzysie finansowym podatek oparty o wartość aktywów, zaś Francja oraz Finlandia w oparciu o aktywa ważone ryzykiem. Zarówno model zastosowany w Polsce, Rumunii oraz na Węgrzech miały/mają charakter penalizujący akcję kredytową, gdzie banki chcąc kreować większą akcję kredytową były karane za nią, co także wpływało na cenę nowego finansowania. Z uwagi na dodatkowe koszty, oferta banków samoistnie stawiała się mniej konkurencyjna. Dodatkowo patrząc szczegółowo na konstrukcję podatku od niektórych instytucji finansowanych widoczne jest ukierunkowywanie finansowania poprzez zakupów instrumentów dłużnych zabezpieczanych przez Skarb Państwa. Obligacje skarbowe cechujące się niższym poziomem ryzyka niż kredyty, tym samym zyskały dodatkowy atut w postaci wyłączenia ich z podstawy opodatkowania. Ingerowanie w strukturę portfela aktywów banków, niedostosowana do realiów makroekonomicznych polityka monetarna, polityka rządów w kwestii finansowania długu państwa oraz programów pomocowych doprowadziły do sytuacji, gdzie instrumenty dłużne stanowią w aktywach banków większy odsetek od kredytów dla sektora niefinansowego. Opieranie podatku bankowego o aktywa ważone ryzykiem znalazło zastosowanie w dwóch sektorach bankowych, jednak odnosząc je do polskiego sektora należy zauważyć, że zarówno sektor francuski, jak również fiński są większymi sektorami w stosunku do PKB swoich państw. Podatek bankowy, poza funkcją fiskalną, w wielu państwach miał za zadanie przede wszystkim obniżenie ryzyka portfeli banków i stworzenie odpowiedniej wielkości buforów bezpieczeństwa. Środki z tego typu podatku zasilały fundusze będące odpowiednikami polskiego BFG. W obecnej sytuacji gospodarczej wskazuje się na potrzebę silnego wsparcia inwestycji przez sektor bankowy, a co za tym idzie podatek nie może ograniczać akcji kredytowej, gdyż ta jest niezbędna do finansowania wzrostu gospodarczego. Mając na uwadze istotność finansowania gospodarki przez sektor bankowy należałoby przyjąć za docelowe rozwiązanie podatku bankowego opartego o pozycje pasywów. Podatki z tej grupy aktywizują banki do możliwie pełnego zaangażowania posiadanych środków. W przypadku podatków od pasywów należy wziąć pod uwagę pewne wyłączenia. Kapitały własne są bazą zabezpieczającą podstawową działalność banków, a także tworzą odpowiednie ramy, wewnątrz których banki mogą operować. Ograniczenia wynikające z dyrektywy CRR wskazują na istotność kapitałów własnych,

zaś banki powinny tworzyć odpowiednio duże kapitały własne w celu zwiększania możliwości angażowania się w strategiczne projekty.

Kolejnym wyłączeniem powinny być depozyty objęte gwarantowane, które są zabezpieczane przez BFG i na których zabezpieczanie banki przeznaczają składki. Zatem obciążanie depozytów gwarantowanych powoduje podwójne zobowiązania wynikające z gwarantowania środków, które jest rozwiązaniem systemowym i obowiązkowym.

Wypracowanie odpowiedniego modelu przy odpowiednim dostosowaniu wymiaru podatku będzie stanowić stabilną bazę podatkową. W związku z powyższym **Zespół Badań i Analiz Związku Banków Polski rekomenduje zmianę bieżącej formuły podatku bankowego na formułę przyjmującą za podstawę wymiaru pasywa pomniejszone o fundusze własne banków oraz o depozyty objęte gwarancjami**. Rozwiązanie to przyczyni się do zwiększenia akcji kredytowej, a zatem stworzy warunki do wzrostu skali podejmowanych w Polsce inwestycji z zastosowaniem finansowania poprzez bardziej dostępny kredyt bankowy. Z drugiej strony, przyjęcie ww. podstawy pozwoli na zapewnienie budżetowi państwa stabilnych wpływów z tytułu podatku bankowego.

Bibliografia

1. BaFin, Bankenabgabe 2025, https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/Abwicklung/Bankenabgabe/Bankenabgabe_node.html, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
2. Bartlewski B., Martysz Cz., Podatek bankowy – koncepcja europejska i studium przypadków wybranych państw UE, *Studia BAS* Nr 1 (53) 2018, s. 101–133, Warszawa 2018
3. Borowski J., Jaworski K., Tymoczko D., Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 287, 2016 r., <https://sbc.org.pl/dlibra/publication/276312>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
4. Capelle-Blancard C., Havrylchuk O., Incidence of bank levy and bank market power, CEPR Working Paper No. 2013–21, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2378340, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
5. Data on Taxation Trends, Summary tables by country, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-economic-analysis/data-taxation-trends_en#summary-tables-by-country, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
6. Dec P., Masiukiewicz P., Podatek bankowy, CH Beck, Warszawa 2013 r.
7. Juszczak S., Snarski P., Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego, *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 93 (2011), <https://doi.org/10.22630/EIOGZ.2011.93.103>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
8. Gajewski D., Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety, *Analizy i Studia CASP*, nr. 1 (1), 20.04.2016 r., <https://econjournals.sgh.waw.pl/ASCASP/article/view/889>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
9. Gajewski D., Polityka podatkowa na rozdrożu – wokół podatku bankowego w Polsce, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 2 (10)/2016, <https://econjournals.sgh.waw.pl/kszp/article/view/921>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
10. Gemzik-Salwach A., Wpływ kryzysu finansów publicznych na stabilność sektora bankowego, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2013
11. Giżyński J., Wydajność fiskalna podatku bankowego w Polsce w początkowym okresie jego funkcjonowania, *Nauki o Finansach* nr 1 (30), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2017
12. Juszczak S., Snarski P., Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego, *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, (93), Warszawa 2011
13. Kil K., Ślusarczyk R., Podatek bankowy w państwach Unii Europejskiej – ocena implementacji, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 348, 2014 r., <https://www.dbc.wroc.pl/dlibra/docmetaddata?id=27665&from=publication> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
14. Komisja przedstawia wizję opodatkowania sektora finansowego, IP/10/1298, Bruksela, 7 października 2010 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_10_1298/IP_10_1298_PL.pdf [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
15. Komisja Europejska, Taxes in Europe Database V4, Davek na bilančno vsoto bank in hranilnic, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=6880&versionDate=1739267326&isEuro=true&taxType=OTHER_DIRECT [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

16. Komisja Europejska, Taxes in Europe Database V4, Special tax on financial institutions, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=2061&versionDate=1735686000&isEuro=true&taxType=OTHER_DIRECT [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
17. Komisja Europejska, Taxes in Europe Database V4, Stabilitätsabgabe, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=941&versionDate=1735686000&isEuro=true&taxType=OTHER_DIRECT [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
18. Kozłowska A., Podatek bankowy w państwach UE – wybrane aspekty, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, 2017/2, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_5604_01_3001_0010_4683/c/1498-1355.pdf, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
19. KPMG, Changes to the tax on banks' financial assets and a new reference index for credits in Romania currency, <https://kpmg.com/ro/en/home/insights/2019/04/tax-financial-assets.html> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
20. KPMG, Tax on financial assets eliminated starting 2020, <https://kpmg.com/ro/en/home/insights/2020/01/tax-financial-assets-eliminated-2020.html>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
21. Kreczmańska-Gigol K., Ryzyko credit crunch w Polsce a podatek bankowy – rekomendowane przeciwdziałania, Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 191/2023, SGH, Warszawa 2023
22. Lag om tillfällig bankskatt, <https://finlex.fi/sv/lagstiftning/2012/986?language=swe>
23. Maneely M., Ratnovski L., Bank Profits and Bank Taxes in the EU, IMF, 09.07.2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/07/09/Bank-Profits-and-Bank-Taxes-in-the-EU-551126>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
24. Martysz Cz.B., Bartlewski B., Podatek bankowy – koncepcja i studium przypadków wybranych państw UE, Studia Biura Analiz Sejmowych, nr 1 (53) 2018, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2080-2404-year-2018-issue-1_53_-article-bwmeta1_element_desklight-d72a8617-01a8-475c-a1ec-69627cb9608b [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
25. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for the G-20, June 2010, <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
26. Narodowy Bank Polski, Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej, Warszawa, 15.10.2010 r., https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/banki_aspekty_opodatkowania.pdf, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
27. Nowak I., Podatki nazywane opłatami w imię maksymalizacji dochodów budżetowych – zarys problematyki, Kwartalnik Prawa Podatkowego, nr 2/2022, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_18778_1509-877X_2022_02_03, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
28. Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 12 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (CON/2016/1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AB0001> [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
29. Ordynacja podatkowa, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ordynacja-podatkowa-16799056/art-6>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
30. Pawłowicz L., Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce, Bezpieczny Bank 2015, nr 4 (61), <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-008336a3-ea31-4583-a674-395fa8dc8432>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]

31. Replier Livre premier: Assiette et liquidation de l'impôt (Articles 1 A à 1656 quater) Article 235 ter ZE bis (wersja w mocy od 01.01.2016), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031779544, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (UE L 176 z 27.06.2013 z późn. zm.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R0575>
33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2024/1623 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz minimalnego progu kapitałowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32024R1623>
34. Twarowska-Ratajczak M., Przerzucalność podatku od niektórych instytucji finansowych – skutki wprowadzenia podatku dla klientów instytucji finansowych w Polsce, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 363, 2018 r., https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Artyku%C5%82y_361_380/SE_363/09.pdf
35. Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1685, 2745, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000068/U/D20160068Lj.pdf>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
36. Wiśniewski M., Przerzucalność podatku bankowego w Polsce – próba oceny skali zjawiska, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2017, vol. 51, nr 4, <https://journals.umcs.pl/h/article/download/5177/4319>, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
37. Witkowski P., Wpływ podatku od niektórych instytucji finansowych na wartość rynkową banków komercyjnych w Polsce, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 3/2017 (87), cz. 2, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6575/1/Optimum_6_2017_M_Wojciuk_Wplyw_podatku_od_niektorych_instytucji_finansowych.pdf, [dostęp 28 kwietnia 2025 r.]
38. Zygierewicz M., „Podatek od transakcji finansowych a podatek od działalności finansowej”, Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania red. Pyka I., Cichorska J., Zeszyty naukowe wydzielone Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012

Spis tabel i rysunków

Tabela. 1	Zestawienie podatków i opłat nałożonych na sektor bankowy.....	14
Rysunek. 1	Klasyfikacja proponowanych podatków i opłat nakładanych na banki	19
Rysunek 2.	Podatek bankowy w wybranych państwach UE [mln EUR]	29
Rysunek 3.	Podatek bankowy, opłaty na resolution oraz fundusz gwarantowanych świadczeń w wybranych państwach UE [mln EUR]	30
Rysunek 4.	Suma bilansowa banków do PKB (IV kw. 2024)	31
Rysunek 5.	Podatek bankowy w relacji do sumy bilansowej (średnia z lat 2016–2023)	31
Rysunek 6.	Podatek bankowy w relacji do dochodów operacyjnych (średnia z lat 2016–2023)	32
Rysunek 7.	Finansowanie funduszy DGS i resolution przez środki z podatku bankowego w relacji do sumy bilansowej – średnia z lat 2016–2023	33
Rysunek 8.	Opłaty na DGS i resolution w relacji do sumy bilansowej (średnia za lata 2016–2023) [%]	33
Rysunek 9.	Łączny poziom obciążeń z tytułu podatku bankowego na cele fiskalne, resolution i DGS do aktywów – średnia za lata 2016–2023 [%]	34
Rysunek 10.	Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do sumy bilansowej w Polsce i w analizowanych państwach UE z wyłączeniem Polski	35
Rysunek 11.	Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych sektora bankowego w Polsce i w analizowanych państwach UE z wyłączeniem Polski	35
Rysunek 12.	Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych (średnia za lata 2016–2023)	36
Rysunek 13.	Obciążenia z tytułu podatku bankowego, resolution i DGS w relacji do sumy bilansowej sektorów bankowych (średnia za lata 2016–2023) [% sumy bilansowej].....	37
Rysunek 14.	Wartość obciążeń zewnętrznych sektora bankowego	38
Rysunek 15.	Roczny poziom podatku bankowego w części płaconej przez banki	39
Rysunek 16.	Skumulowany poziom obciążeń banków z tytułu podatku bankowego i z tytułu podatku CIT	39
Rysunek 17.	Wpływy z tytułu podatku bankowego a ubytek CIT i VAT	40
Rysunek 18.	Efektywna stopa opodatkowania w polskim sektorze bankowym w latach 2016–2024*	41
Rysunek 19.	Oprocentowanie kredytów ogółem dla sektora niefinansowego w okresie styczeń-czerwiec 2016 r.	42
Rysunek 20.	Komponenty marży kredytowej (p.p.) – średnia za 2019–2024	43
Rysunek 21.	Obciążenie podatkiem bankowym z tytułu udzielenia przykładowego kredytu mieszkaniowego [tys. zł].....	44
Rysunek 22.	Obciążenie banku z tytułu podatku bankowego w zależności od długości okresu spłaty kredytu, jako % wartości udzielonego kredytu	45
Rysunek 23.	Inwestycje w relacji do PKB – Polska i UE-27 [% PKB].....	46
Rysunek 24.	Skumulowany przyrost inwestycji przedsiębiorstw sektora niefinansowego w stosunku do skumulowanego PKB	47
Rysunek 25.	Skumulowana podaż kredytów dla przedsiębiorstw, skumulowany poziom finansowania poprzez leasing oraz przyrost kapitalizacji GPW od początku 2015 r. do końca 2024 r.	47
Rysunek 26.	Struktura portfela obligacji Skarbu Państwa [%]	48
Rysunek 27.	Instrumenty dłużne w aktywach banków [mld zł]	49

Rysunek 28. Rzeczywista i wymagana podaż kredytów	49
Rysunek 29. Rzeczywisty portfel kredytów dla sektora niefinansowego oraz portfel w sytuacji braku podatku bankowego.....	50
Rysunek 30. Skumulowany niedobór kredytów w latach 2017–2024	50
Rysunek 31. Udział instrumentów dłużnych w aktywach banków (stan na koniec 2024 r.).....	51
Rysunek 32. Udział obligacji Skarbu Państwa i gwarantowanych przez Skarb Państwa w aktywach banków (stan na koniec 2024 r.)	52
Rysunek 33. Wartość obligacji skarbowych znajdujących się w portfelach banków w podziale na okres zapadalności.....	52
Rysunek 34. Udział obligacji SP i samorządowych w aktywach	53
Rysunek 35. Obligacje SP w bankach komercyjnych w latach 2015–2017.....	53
Rysunek 36. Roczne zmiany portfela obligacji skarbowych i samorządowych	54
Rysunek 37. Kredyty dla sektora niefinansowego do PKB versus udział instrumentów dłużnych w aktywach sektorów bankowych z państw strefy euro i polskiego sektora bankowego – 2024 r.	55
Rysunek 38. Udział kredytów dla sektora niefinansowego i instrumentów dłużnych w aktywach	55
Rysunek 39. Roczny przyrost wybranych pozycji aktywów banków	56
Rysunek 40. Zmiany w portfelu kredytów banków komercyjnych (XII 2024 vs XII 2023).....	57
Rysunek 41. Kredyty dla sektora niefinansowego w relacji do PKB.....	57
Rysunek 42. Kredyty dla sektora niefinansowego w relacji do PKB na koniec 2024 r. – polski sektor bankowy i sektory bankowe z państw strefy euro	58
Rysunek 43. Udział kredytów dla sektora niefinansowego w aktywach banków – stan na koniec 2024	58
Rysunek 44. Podaż kredytów dla sektora niefinansowego w poszczególnych latach	59
Rysunek 45. Kredyty dla przedsiębiorstw w relacji do PKB w latach 2010–2024	59
Rysunek 46. Podaż kredytów dla przedsiębiorstw w relacji do PKB w poszczególnych latach	60
Rysunek 47. Kredyty dla przedsiębiorstw w relacji do PKB – polski sektor bankowy i sektory bankowe z państw strefy euro – stan na koniec 2024 r.....	60
Rysunek 48. Kredyty przedsiębiorstw w relacji do depozytów przedsiębiorstw	61
Rysunek 49. Relacja portfela kredytów MMŚDP inwestycyjnych oraz operacyjnych przedsiębiorstw względem PKB	62
Rysunek 50. Aktywny portfel kredytów dla sektora niefinansowego do PKB – projekcja na lata 2025–2026	63
Rysunek 51. Kredyty dla przedsiębiorstw do PKB – projekcja na lata 2025–2026	64
Rysunek 52. Kredyty dla przedsiębiorstw do PKB – projekcja na lata 2025–2026	64

Część II

SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

dr hab. Michał Bernardelli (kierownik Zespołu) - Instytut Ekonometrii

Kamil Flig - Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii SGH

dr hab. Marcin Jamroży - Instytut Finansów

dr Agnieszka K. Nowak - Katedra Systemu Finansowego



SGH

CZĘŚĆ II – SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA.....	72
Skróty	74
1. Cel badania	75
2. Elementy konstrukcyjne podatku bankowego w aktualnym stanie prawnym	75
2.1. Podatnicy	75
2.2. Przedmiot i podstawa opodatkowania	76
2.3. Zwolnienia i ulgi podatkowe	78
2.4. Stawka podatku.....	78
2.5. Podatek bankowy a koszty uzyskania przychodów	78
3. Ocena utraty wolumenu kredytów z tytułu funkcjonowania podatku bankowego	78
3.1. Przerzucalność podatku bankowego	78
3.1.1. Badania międzynarodowe	79
3.1.2. Badania krajowe.....	80
3.2. Ocena wielkości akcji kredytowej sektora bankowego.....	81
3.3. Prognoza wpływu wprowadzenia podatku bankowego na obszar kredytowy sektora bankowego	85
3.3.1. Metoda adekwatności kapitałowej.....	85
3.3.2. Podejście oparte na analizie szeregów czasowych.....	87
3.3.3. Zestawienie wyników predykcji	93
4. Wpływ podatku bankowego na ceny kredytów	94
4.1. Wpływ podatku bankowego na marżę odsetkową.....	95
4.2. Szacunki związane ze zmianą kosztów kredytów po wprowadzeniu podatku bankowego	98
5. Wyłączenia niektórych kredytów z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym	99
5.1. Przykłady z innych jurysdykcji podatkowych.....	99
5.2. Ulgi i wyłączenia z perspektywy teorii optymalnego opodatkowania	100
5.3. Stanowisko Zespołu SGH.....	100
6. Analiza wysokości i stabilności w czasie opodatkowania podatkiem bankowym w rekomendowanej formule	101
6.1. Rekomendowana formuła podatku bankowego.....	101
6.2. Warianty rekomendowanej formuły podatku bankowego	102
6.3. Wyłączenie banków zrzeszających	103
7. Stawka podatkowa w rekomendowanej formule podatku bankowego.....	104
8. Hipotetyczna wysokość wpływów budżetowych.....	106
9. Skutki rekomendowanej formuły podatku bankowego na dostępność kredytów oraz zmianę ceny kredytu	109
10. Rekomendowane zmiany w ustawie o podatku od niektórych instytucji finansowych	110
Bibliografia	113
Spis tabel.....	116
Spis rysunków	117

Skróty

BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych nałożony Updp
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NBP	Narodowy Bank Polski
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
Podatek bankowy	podatek od niektórych instytucji finansowych nałożony Upnif
Prawo bankowe	ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.)
Raport SGH	raport SGH pt. „Propozycja zmian w zakresie zasad wymiaru podatku bankowego w Polsce w perspektywie zwiększenia zdolności sektora bankowego do finansowania gospodarki”
Raport ZBP	raport ZBP pt. „Obciążenie sektora bankowego podatkiem bankowym w Polsce i w wybranych krajach UE-27”
RPP	Rada Polityki Pieniężnej
UBFG	ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 793 ze zm.)
UE	Unia Europejska
Uor	ustawa z dn. 29.09.1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
Updp	ustawa z dn. 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.)
Upnif	ustawa z 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1685 ze zm.)
ZBP	Związek Banków Polskich

1. Cel badania

Celem głównym badania jest sformułowanie propozycji podstawy opodatkowania podatkiem bankowym alternatywnej do obecnie obowiązującej wraz z propozycją stawki podatkowej zapewniającej zbliżony do obecnego poziomu wpływ środków do budżetu państwa. Celem jest zatem zaproponowanie zmiany podstawy opodatkowania podatkiem bankowym, określenie stawki tego podatku oraz ocena skutków takiej konstrukcji z perspektywy: wpływów budżetowych, obciążenia sektora bankowego oraz możliwości potencjalnego zwiększenia akcji kredytowej banków.

Analiza polskiego podatku bankowego, zarówno obecnie obowiązującego, jak i w nowej rekomendowanej formule, odnosi się do jego wpływu na rozwój sektora bankowego, w szczególności wpływu na rozwój akcji kredytowej banków. W przedmiotowym raporcie został pominięty efekt nałożenia podatku na instytucje finansowe inne niż banki.

Niniejszy Raport został przygotowany przez zespół pracowników Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (Zespół SGH) na zlecenie Warszawskiego Instytutu Bankowości, w ramach porozumienia pomiędzy

Szkołą Główną Handlową w Warszawie a Związkiem Banków Polskich.

Przedmiotowe badanie jest komplementarne do badania równoległe prowadzonego przez Zespół Badań i Analiz ZBP pt. "Obciążenie sektora bankowego podatkiem bankowym w Polsce i w wybranych krajach UE-27". Porównanie międzynarodowe uwzględniało podstawy podatku, cel wykorzystania podatku oraz obciążenie banków w odniesieniu do wielkości aktywów. Z analizy ZBP wynika, że polski sektor bankowy pozostaje najsilniej dociążony opłatami z tytułu podatku bankowego, funduszu ochrony depozytów oraz resolution. Suma podatku bankowego i opłat na fundusz gwarancji depozytów oraz resolution odniesiona w relacji do wielkości sektora bankowego (mierzonej wielkością sumy bilansowej) przyjmuje najwyższe wartości w Polsce – średnio o 0,11 pp. wyższe niż w drugiej w kolejności Słowacji, czy też 0,20 pp. w stosunku do trzeciej w kolejności Grecji. Polski sektor bankowy jest ponadproporcjonalnie, w stosunku do swoich rozmiarów, obciążony przedmiotowymi daninami. Daniny te mają charakter procykliczny i nie przeciwdziałają skutkom spadku koniunktury.

2. Elementy konstrukcyjne podatku bankowego w aktualnym stanie prawnym

Od 1 lutego 2016 r. obowiązuje podatek bankowy nałożony na sektor finansowy, przede wszystkim w celu pozyskania dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych. *"Jest więc uzasadnione by sektor*

finansowy w większym niż dotychczas stopniu uczestniczył w ponoszeniu obciążeń podatkowych, tak jak ma to miejsce w innych państwach europejskich." (Uzasadnienie do projektu Upnif, 2015, s. 1).

2.1. Podatnicy

Podatnikami podatku bankowego są podmioty sektora bankowego, ubezpieczeniowego oraz pożyczkowego, tj. banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń oraz zakłady reasekuracji, oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, instytucje pożyczkowe.

Objęcie tym podatkiem instytucji sektora pozabankowego – ubezpieczeniowego i pożyczkowego – jest raczej ewenementem w UE. Opodatkowaniu nie pod-

legają instytucje kredytowe prowadzące transgraniczną działalność bankową na podstawie „wspólnego paszportu europejskiego” oraz zagraniczne zakłady ubezpieczeniowe z państw członkowskich UE wykonujące działalność w Polsce w inny sposób, niż za pośrednictwem oddziału, jak również firmy leasingowe, windykacyjne czy faktoringowe. Z kolei zwolnione z podatku zostały banki państwowe oraz podatnicy, wobec których wydano określone decyzje o charakterze nadzorczym bądź wdrażający programy naprawcze.

2.2. Przedmiot i podstawa opodatkowania

Podatek bankowy ma charakter podatku od majątku, ponieważ jego źródłem są aktywa. Podstawę opodatkowania stanowi, co do zasady, nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika wynikająca z zestawienia obrotów i sald, ustalonego na ostatni dzień miesiąca na podstawie zapisów na kontach księgi głównej, zgodnie przepisami ustawy o rachunkowości lub standardami rachunkowości stosowanymi przez podatnika, ponad określoną ustawowo kwotę. Wartości aktywów powinny zostać ustalone na podstawie sald wszystkich kont składników aktywów oraz

kont je korygujących powstałych z pionowego ich podziału, np. należności i odpisy aktualizujące wartość należności (Minister Finansów 2016). W określonych przypadkach przewidziane jest obniżenie podstawy opodatkowania o wartość funduszy własnych, wartość inwestycji w skarbowe papiery wartościowe lub wartość aktywów nabytych przez bank od NBP stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP (dalej: dłużne papiery wartościowe).

Tabela 1. Podstawa wymiaru podatku dla banków.

	podstawa opodatkowania
banki krajowe ¹	nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika ponad kwotę 4 mld zł
oddziały banków zagranicznych ²	
oddziały instytucji kredytowych ³	
spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe ⁴	
1. Podstawę opodatkowania obniża się o: • wartość funduszy własnych ustaloną na ostatni dzień miesiąca; • kwoty, o które podatek wykonując decyzję określoną w art. 138 ust. 2 pkt 2 lub 3 albo art. 138d ust. 1 Prawa bankowego, podwyższył w okresie miesiąca, za który ustala się podstawę opodatkowania, fundusze własne; • wartość aktywów nabytych przez podatnika od NBP, a stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP; • wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych; • wartość aktywów w postaci papierów wartościowych ustawowo objętych gwarancją Skarbu Państwa; • wartość aktywów wynikających z transakcji odkupu (repo), z zastrzeżeniem spełnienia określonych kryteriów, takich jak zawarcie transakcji na rynku regulowanym i rozliczenie przez kontrahenta centralnego (CCP); • wartość aktywów w postaci nabytych przez podatnika obligacji emitowanych przez BFG lub podmiot zarządzający aktywami; • kredytów lub pożyczek udzielonych przez podatnika BFG lub podmiotowi zarządzającemu aktywami; • w przypadku banków krajowych będących bankami zrzeszającymi – o wartość środków finansowych zgromadzonych na wszystkich rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych, prowadzonych przez bank zrzeszający.	
2. Podstawę opodatkowania obniża się o: • wartość funduszy własnych ustaloną na ostatni dzień miesiąca; • kwoty, o które podatek wykonując decyzję określoną w art. 138 ust. 2 pkt 2 lub 3 albo art. 138d ust. 1 Prawa bankowego, podwyższył w okresie miesiąca, za który ustala się podstawę opodatkowania, fundusze własne; • wartość aktywów nabytych przez podatnika od Narodowego Banku Polskiego (NBP), a stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP; • wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych;	

- wartość aktywów w postaci papierów wartościowych ustawowo objętych gwarancją Skarbu Państwa;
- wartość aktywów wynikających z transakcji odkupu (repo), z zastrzeżeniem spełnienia określonych kryteriów, takich jak zawarcie transakcji na rynku regulowanym i rozliczenie przez kontrahenta centralnego (CCP);
- wartość aktywów w postaci nabytych przez podatnika obligacji emitowanych przez BFG lub podmiot zarządzający aktywami;
- kredytów lub pożyczek udzielonych przez podatnika Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu lub podmiotowi zarządzającemu aktywami.

3. Podstawę opodatkowania obniża się:

- o wartość funduszy własnych ustaloną na ostatni dzień miesiąca;
- kwoty, o które podatnik wykonując decyzję określoną w art. 138 ust. 2 pkt 2 lub 3 albo art. 138d ust. 1 Prawa bankowego, podwyższył w okresie miesiąca, za który ustala się podstawę opodatkowania, fundusze własne;
- wartość aktywów nabytych przez podatnika od Narodowego Banku Polskiego (NBP), a stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP;
- wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych;
- wartość aktywów w postaci papierów wartościowych ustawowo objętych gwarancją Skarbu Państwa;
- wartość aktywów wynikających z transakcji odkupu (repo), z zastrzeżeniem spełnienia określonych kryteriów, takich jak zawarcie transakcji na rynku regulowanym i rozliczenie przez kontrahenta centralnego (CCP);
- wartość aktywów w postaci nabytych przez podatnika obligacji emitowanych przez BFG lub podmiot zarządzający aktywami;
- kredytów lub pożyczek udzielonych przez podatnika Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu lub podmiotowi zarządzającemu aktywami.

3. Podstawę opodatkowania obniża się o:

- wartość funduszy własnych ustaloną na ostatni dzień miesiąca;
- kwoty, o które podatnik wykonując decyzję określoną w art. 138 ust. 2 pkt 2 lub 3 albo art. 138d ust. 1 Prawa bankowego, podwyższył w okresie miesiąca, za który ustala się podstawę opodatkowania, fundusze własne;
- wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych;
- wartość aktywów w postaci papierów wartościowych ustawowo objętych gwarancją Skarbu Państwa;
- wartość aktywów wynikających z transakcji odkupu (repo), z zastrzeżeniem spełnienia określonych kryteriów, takich jak zawarcie transakcji na rynku regulowanym i rozliczenie przez kontrahenta centralnego (CCP);
- wartość aktywów w postaci nabytych przez podatnika obligacji emitowanych przez BFG lub podmiot zarządzający aktywami;
- kredytów lub pożyczek udzielonych przez podatnika Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu lub podmiotowi zarządzającemu aktywami.

2.3. Zwolnienia i ulgi podatkowe

Zwalnia się od podatku banki państwowe. W przypadku zaistnienia określonych okoliczności, zwalnia się od podatku również podatników objętych wdrożonym planem naprawy (odpowiednio programem postępowania naprawczego). Od wprowadzenia podatku bankowego, ze zwolnienia korzystały m.in. następujące banki komercyjne: Bank Ochrony Środo-

wiska S.A., Bank Pocztowy S.A., Bank Millennium S.A., Getin Noble Bank S.A. i Idea Bank S.A.

Czasowe zwolnienie dotyczy instytucji finansowej, jeżeli KNF wydała wobec niej określoną decyzję nadzorczą, np. o zakazie działalności lub zawieszeniu jej działania – do czasu wykonania tej decyzji.

2.4. Stawka podatku

Stawka podatku bankowego jest jednolita i wynosi 0,0366% podstawy wymiaru miesięcznie (0,44 rocznie).

Na podatniku ciąży obowiązek obliczania podatku oraz dokonywania jego comiesięcznej wpłaty do 25.

dnia następnego miesiąca, a także złożenia deklaracji FIN-1. Obowiązek nie powstanie w przypadku, gdy podstawa opodatkowania nie przekroczy progu wyłączeniowego właściwego dla danej kategorii podatników (dla sektora bankowego: 4 mld zł).

2.5. Podatek bankowy a koszty uzyskania przychodów

Podatek bankowy nie jest kosztem uzyskania przychodów dla celów CIT.

W rezultacie podatek bankowy stanowi część podstawy opodatkowania CIT (tzn. od kwoty podatku

bankowego płacony jest CIT), co powoduje wyższe skumulowane obciążenie podatkiem bankowym.

3. Ocena utraty wolumenu kredytów z tytułu funkcjonowania podatku bankowego

3.1. Przerzucalność podatku bankowego

Analiza przerzucalności podatku jest kluczowa dla zrozumienia rzeczywistego obciążenia podatkowego różnych grup społecznych i ekonomicznych, a także dla skutecznego projektowania polityki podatkowej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych wskazano, że „*podatek od sum bilansowych instytucji finansowych jest de facto podatkiem majątkowym, stąd przerzucenie podatku na klientów nie powinno mieć miejsca*”, a w innym miejscu: „*Odmienne sytuacja kształtuje się w przypadku kredytobiorców. W tym przypadku należy oczekiwać zwiększenia marży na rynku kredytów korporacyjnych. Wydaje się, że z uwagi na konkurencję na rynku kredytów indywidualnych, takim klientom banków będzie grozić podwyżka oprocentowania. Ponadto, co należy podkreślić podwyżka co do zasady nie będzie dotyczyć umów zawartych przed dniem wej-*

ścia w życie ustawy. Wobec powyższego uprawnione jest twierdzenie, że proponowany podatek w przypadku banków w pierwszej kolejności zmniejszy rentowność banków.” [Uzasadnienie do projektu Upnif, 2015, s. 6–7].

W celu ograniczenia przerzucalności podatku wprowadzono art. 14 Upnif, zgodnie z którym wprowadzenie podatku nie może stanowić podstawy do zmiany warunków świadczenia usług finansowych i ubezpieczeniowych, wykonywanych na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 1 lutego 2016 r.

Przerzucalność podatku zależy od wielu czynników (Owsiak, 2017), w szczególności od:

- elastyczności popytu i podaży: wysoka elastyczność popytu utrudnia przerzucenie podatku

na konsumentów, ponieważ mogą oni zrezygnować z droższych produktów (np. nie jest niezbędny, ma tańsze zamienniki, albo łatwo go odłożyć w czasie);

- struktury rynku: na rynkach monopolistycznych przedsiębiorstwa mają większą możliwość prze-

rzucania podatków na konsumentów niż na rynkach konkurencyjnych.

Poniżej przedstawiono wnioski wynikające z wybranych badań nad przezrucalnością podatków, ze szczególnym naciskiem na podatki sektorowe, zwłaszcza podatek bankowy.

3.1.1. Badania międzynarodowe

Albertazzi i Gambacorta (2010) analizowali wpływ opodatkowania na rentowność banków w państwach OECD. Podatki dochodowe wpływają negatywnie na rentowność banków, ale banki przezrucają znaczną część obciążeń podatkowych – nawet do 90% – na klientów, głównie poprzez podniesienie marży odsetkowej, co może przekładać się na wyższe oprocentowanie kredytów.

G. Capelle-Blancard i O. Havrylchik (2017a) porównali – poprzez użycie metody różnicowej (difference-in-differences) – zachowanie banków różnej wielkości przed i po wprowadzeniu podatku bankowego na Węgrzech. Przezrucalność podatku bankowego zależy od siły rynkowej banków oraz elastyczności popytu na kredyt wśród klientów. Gospodarstwa domowe, ze względu na niższą elastyczność popytu, są bardziej narażone na ponoszenie kosztów podatków nałożonych na banki. Banki wykorzystały swoją pozycję do zwiększenia marż na już udzielonych kredytach. W innym ich badaniu (Capelle-Blancard, Havrylchik 2017b) poszerzonym o państwa europejskie, w których wprowadzono podatek bankowy po kryzysie finansowym 2008 r., pokazano między innymi, że w państwach z bardziej konkurencyjnym rynkiem bankowym efekty wprowadzenia podatku bankowego różnią się od tych w krajach ze skoncentrowanym sektorem bankowym. Dobrze zaprojektowany podatek bankowy może ograniczać ryzyko systemowe bez nadmiernego obciążania działalności kredytowej. Kluczowe jest zatem powiązanie podstawy opodatkowania z faktycznym poziomem ryzyka i unikanie mechanizmów sprzyjających przezruceniu kosztów na klientów.

Z analizy empirycznej (Kogler 2019a), obejmującej dane z 15 krajów europejskich w latach 2000–2014, z użyciem metody difference-in-differences, wynika, że banki częściowo przezrucają koszt podatku na klientów – przede wszystkim poprzez podniesienie oprocentowania kredytów. Efekt ten jest silniejszy w bankach mających większą władzę rynkową

(w warunkach mniejszej konkurencji). Wpływ podatku bankowego zależy również od źródeł finansowania banku – banki zależne od finansowania hurtowego (ang. *wholesale funding*) są bardziej narażone na negatywne skutki podatku, niż te opierające się głównie na depozytach klientów. W innym badaniu (Kogler 2019b) opowiada się za opodatkowaniem zobowiązań, szczególnie zobowiązań krótkoterminowych, co może być skutecznym narzędziem ograniczającym ryzyko systemowe w sektorze bankowym.

Wyniki badań przeprowadzonych przez A. Hryckiewicz i K. Puławską (2022) na próbie danych dotyczących instytucji kredytowych z Węgier i Niemiec za lata 2005–2015 pokazały, że banki niemieckie częściej przezrucali koszty podatku na klientów niż banki węgierskie. Wynika to z tego, że większa skala działania i bardziej zróżnicowana struktura banków niemieckich dały im większą elastyczność w porównaniu z mniejszymi i bardziej wyspecjalizowanymi instytucjami dominującymi na Węgrzech. Banki węgierskie zostały dotknięte podatkiem bankowym znacznie silniej niż banki niemieckie. Jednym z powodów jest to, że na Węgrzech opodatkowanie objęło niemal całość aktywów banków, podczas gdy w Niemczech zakres podatku był znacząco węższy i zawierał istotne wyłączenia. Zaobserwowano jednak, że działalność kredytowa banków niemieckich ucierpiała bardziej niż węgierskich, co wyjaśniono wyższymi kosztami finansowania i niższymi marżami zniechęcającymi do udzielania dodatkowych kredytów.

Z kolei wpływ obniżek CIT na oprocentowanie kredytów konsumenckich w USA został potwierdzony w badaniu J. Granja, F. Nagela i A. Weinricha (2025). Przeniesienie korzyści podatkowych było bardziej widoczne w przypadku klientów o wyższej zdolności kredytowej. Stopień przeniesienia korzyści podatkowych na konsumentów był mniejszy w przypadku banków o większej sile rynkowej oraz wyższym poziomie dźwigni finansowej.

3.1.2. Badania krajowe

Po wprowadzeniu podatku bankowego w Polsce prowadzono badania nad jego przerzucalnością. Według M. Wiśniewskiego (Wiśniewski 2017) nowy podatek wpłynął na pogorszenie warunków dla klientów banków oraz pracowników sektora, co może mieć negatywne konsekwencje dla gospodarki, m.in. poprzez zwiększenie kosztów kredytu i ograniczenie dostępności finansowania. W konsekwencji, należy rozważyć zasadność wprowadzonego podatku, ponieważ jego skutki w znacznej mierze dotyczą nie tylko banków, ale również ich klientów i pracowników. Banki zareagowały na nowy podatek poprzez:

- podniesienie oprocentowania kredytów konsumpcyjnych – wzrost o około 0,4 punktu procentowego;
- obniżenie oprocentowania depozytów – co skutkowało zmniejszeniem kosztów pozyskiwania kapitału przez banki;
- redukcję zatrudnienia.

Wyniki badań ankietowych wśród klientów różnych instytucji finansowych wskazały, że znaczna część respondentów zauważyła wzrost opłat za usługi bankowe, takie jak prowadzenie rachunku, korzystanie z kart płatniczych czy realizację przelewów w placówkach bankowych (Twarowska-Ratajczak 2018). Według Autorki badania mechanizmy prawne, mające na celu ograniczenie przerzucalności podatku na klientów, okazały się nieskuteczne. W konsekwencji, choć podatek miał obciążać instytucje finansowe, jego koszty w dużej mierze ponieśli klienci tych podmiotów, co ma uzasadniać między innymi potrzebę rewizji konstrukcji tego podatku.

Ostrożniej sformułowano wnioski na podstawie szacunków dokonanych przez innych badaczy (Borowski, Jaworski, Tymoczko 2016). 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 jest jednak ograniczony. 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 wariantcie 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).

Zgodnie z raportem 300Research (2021), podatek bankowy doprowadził do wzrostu kosztów finansowania dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w formie wyższych opłat i marż kredytowych.

Odmienne wnioski wynikają z analizy danych za lata 2010–2021 (Karpowicz, Korzeb, Niedziółka 2022). Celem badania było zweryfikowanie czy banki objęte tym podatkiem przeniosły jego koszty na swoich klientów poprzez podwyższenie opłat, prowizji czy oprocentowania usług. Analiza danych nie potwierdziła istotnego wzrostu przychodów banków z tytułu opłat i prowizji ani znaczących zmian w wysokości oprocentowania kredytów i depozytów po wprowadzeniu podatku. Tym samym brak jest jednoznacznych dowodów na przerzucenie kosztów podatku na klientów.

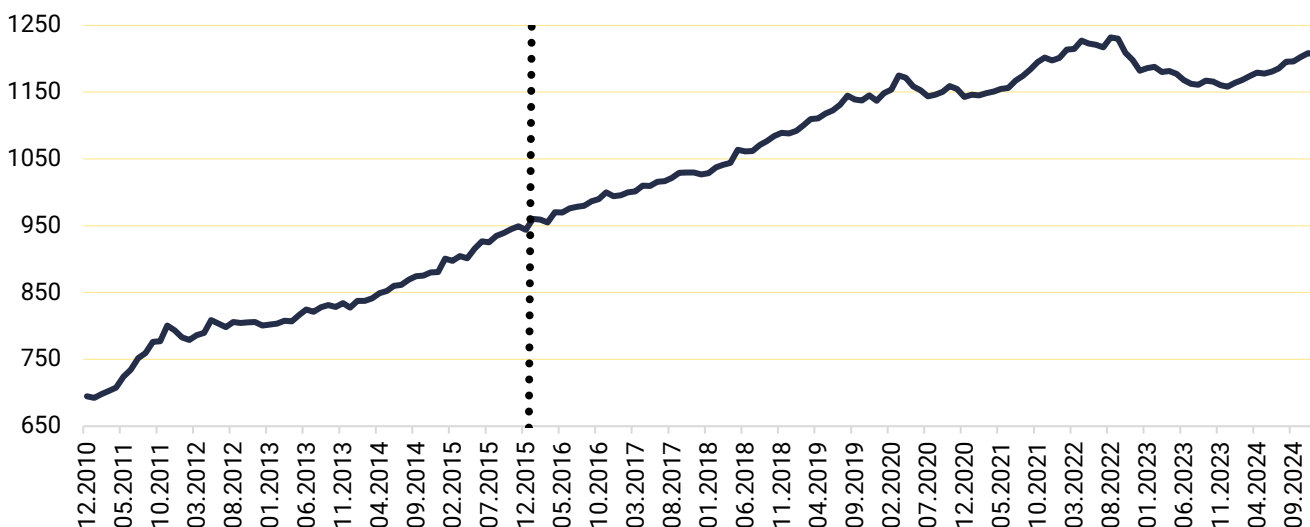
Banki obciążone nowym podatkiem odnotowały spadek rentowności oraz wskaźnika zwrot z aktywów (ROA), co sugeruje, że koszty podatku zostały w dużej mierze poniesione przez same instytucje finansowe, a nie przeniesione na klientów. Natomiast banki, które nie podlegały opodatkowaniu podatkiem bankowym, nie wykazały podobnego pogorszenia wyników finansowych, co wzmacnia związek między wprowadzeniem podatku a obniżeniem rentowności banków objętych tym obciążeniem.

3.2. Ocena wielkości akcji kredytowej sektora bankowego

Oszacowanie wpływu wprowadzenia podatku bankowego na wielkość akcji kredytowej sektora bankowego jest nietrywialna, przede wszystkim ze względu na duży wpływ uwarunkowań gospodarczych i regulacyjnych, które szczególnie mocno odcisnęły swoje piętno w działaniach banków w obszarze kredytów.

Narastająca wielość i znaczenie czynników mają swoje odzwierciedlenie w wielkości przyznawanych kredytów. Graficzne zestawienie kredytów ogółem w poszczególnych miesiącach w latach 2010–2024 przedstawione zostało na rys. 1.

Rys. 1 Kredyty ogółem w cenach bieżących [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.

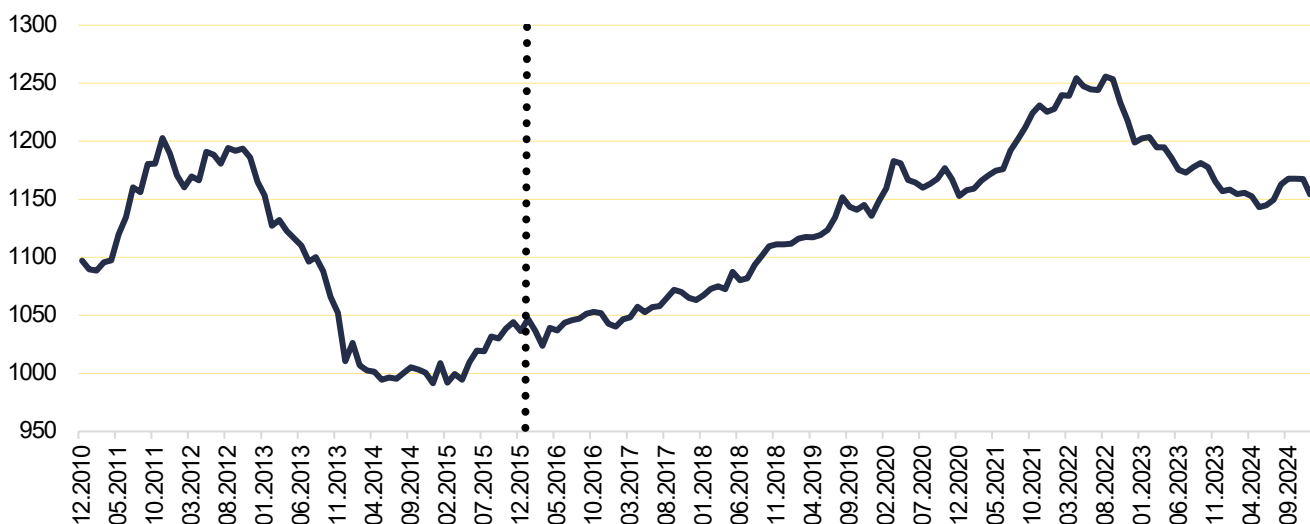


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Wyraźny trend wzrostowy został zaburzony w 2020 r. Także we wcześniejszych latach występowały wahania, które jednakże charakteryzowały się mniejszymi amplitudami oraz krótszymi okresami spadków i wzrostów. Wnioskowanie na temat tendencji wzrostowej może być jednak zniekształcone przez wpływ

wielu czynników, z których kluczowe znaczenie ma poziom wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI). Skorygowane o inflację zestawienie kredytów ogółem w latach 2010–2024 przedstawione zostało na rys. 2.

Rys. 2 Kredyty ogółem w cenach stałych na 2016 r. [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.



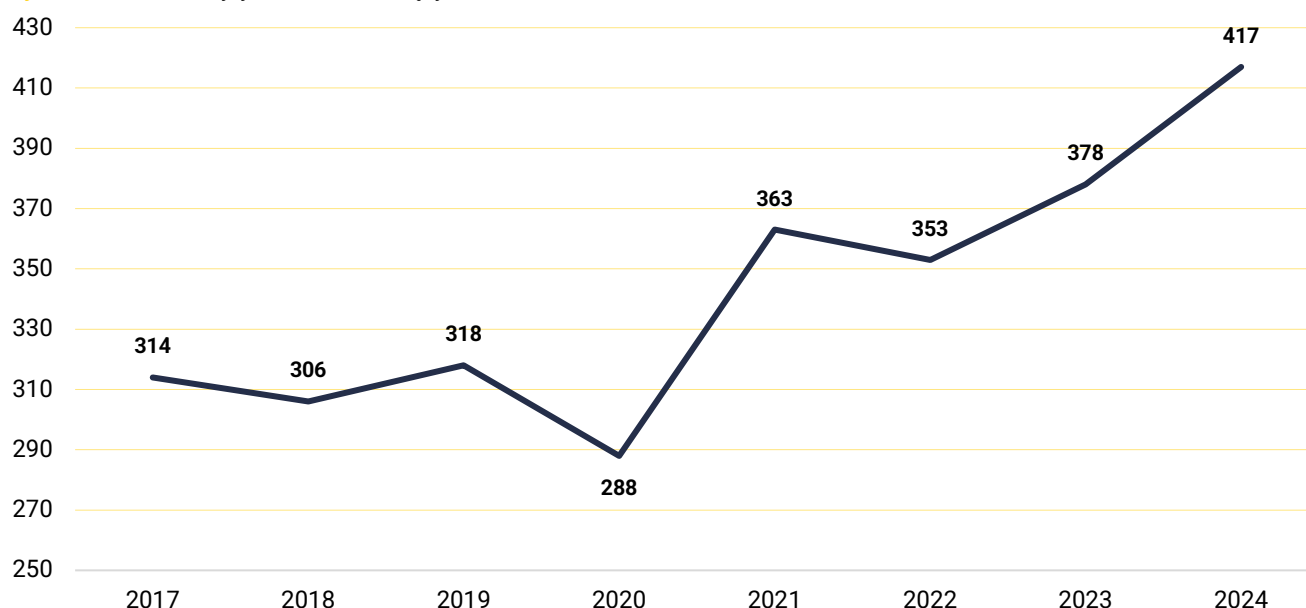
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF oraz GUS.

Biorąc pod uwagę wartości przedstawione w cenach stałych, tendencja wzrostowa nie jest już tak interpretacyjnie oczywista. Faktem natomiast jest istnienie znacząco innej dynamiki oraz poziomu wielkości kredytów ogółem przed 2014 rokiem. Bez względu na przyczyny tego zjawiska, tak odmienna charakterystyka danych implikuje konieczność wyłączenia tego okresu z rozważań, mających na celu predykcję wielkości akcji kredytowych w sektorze bankowym po wprowadzeniu podatku bankowego. Ograniczenie się w analizach do danych najnowszych oznacza natomiast znaczące skrócenie szeregu czasowego

i jednocześnie zredukowanie możliwych do zastosowania metod w procesie modelowania.

Należy także pamiętać o alternatywnym, bardziej adekwatnym mierniku efektywności kredytowej banków, a mianowicie wielkości nowych kredytów. Znacząca część kredytów bowiem ma charakter długoterminowy i stąd zmiany w regulacjach, w tym np. wprowadzenie podatku bankowego, nie wpływają w fundamentalny sposób na spłacalność istniejących już kredytów. Na rys. 3 przedstawiono wielkość nowych kredytów w latach 2017–2024.

Rys. 3 Nowe kredyty w cenach bieżących [w mld zł].



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF; https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18. (dostęp z dnia 15.04.2025 r.).

W tabeli 2 zestawiono zestawienie kredytów ogółem z nowymi kredytami. W ostatniej kolumnie podano również wyliczenia dotyczące odsetka nowych kredytów, które stanowią średnio 2,51% kredytów ogółem. Zakres odsetka nowych kredytów miesz-

czący się między 2% a 3% (po zaokrągleniu do pełnych procentów) będzie stanowił wartość referencyjną w obliczeniach, które zostaną opisane w dalszej części raportu.

Tabela 2. Zestawienie nowych kredytów z kredytami ogółem. Liczby podane w zaokrągleniu do pełnych miliardów złotych.

Rok	Kredyty ogółem [mld zł]	Nowe kredyty [mld zł]	Odsetek nowych kredytów
2017	12 184	314	2,58%
2018	12 746	306	2,40%
2019	13 487	318	2,36%
2020	13 855	288	2,08%
2021	14 021	363	2,59%
2022	14 567	353	2,42%
2023	14 055	378	2,69%
2024	14 236,99	417	2,93%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF; https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18. (dostęp z dnia 15.04.2025 r.).

Niezbędne jest podkreślenie, że zmienność wielkości akcji kredytowej banków jest wypadkową wielu czynników, z których duża część nie może być jednoznacznie zinterpretowana na podstawie zagregowanych danych z całego sektora bankowego. Stąd należy liczyć się z tym, że jakiegokolwiek uśrednione wyniki nie mogą być bezpośrednio zaaplikowane do poszczególnych banków, których polityka w zakresie działalności kredytowej może być znacząco różna. Tym niemniej, dla pokazania stopnia skom-

plikowania oceny wielkości akcji kredytowej sektora bankowego, można wymienić szereg czynników lub wydarzeń, które bezsprzecznie wpłynęły na zwiększenie lub zmniejszenie liczby zawieranych nowych kredytów, jak również na politykę kredytową pojedynczych banków i całego sektora bankowego. O ile jednak lista tych czynników (zob. tab. 3) nie jest dyskusyjna, o tyle skwantyfikowanie wpływu poszczególnych czynników na wielkości akcji kredytowej sektora bankowego, jest wysoce złożone.

Tabela 3. Wybrane czynniki wpływające na akcję kredytową sektora bankowego w latach 2015–2024.

Rok	Czynniki pozytywne	Czynniki negatywne
2015	• otoczenie niskich stóp procentowych • stabilny wzrost gospodarczy • korzystna sytuacja na rynku pracy	• upadek Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Banku); obowiązkowa kwota wpłat do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), których dokonały banki na wypłaty środków gwarantowanych deponentom (SK Banku) – 2,036 mld zł • uwolnienie kursu franka szwajcarskiego
2016	• otoczenie niskich stóp procentowych • stabilny wzrost gospodarczy • korzystna sytuacja na rynku pracy • duże zainteresowanie rządowym programem „Mieszkanie dla Młodych”; zmiany w programie (obowiązujące od września 2015 r.) zwiększyły jego atrakcyjność, co przełożyło się na pełne wykorzystanie puli środków przeznaczonych na wsparcie kredytobiorców w latach 2015–2016	• wprowadzenie podatku bankowego
2017	• otoczenie niskich stóp procentowych • adekwatne wyposażenie sektora bankowego w kapitały własne • stabilny wzrost gospodarczy • korzystna sytuacja na rynku pracy • zwiększony popyt na kredyt zgłaszany przez przedsiębiorstwa	• obserwowane zaostrzenie przez banki polityki kredytowej (przyczyny: dla kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych – wzrost popytu oraz czynniki regulacyjne; dla przedsiębiorstw – wzrost ryzyka związanego z kredytowaniem podmiotów z niektórych branż)
2018	• otoczenie niskich stóp procentowych • adekwatne wyposażenie sektora bankowego w kapitały własne • wysoki wzrost gospodarczy • korzystna sytuacja na rynku pracy	
2019	• wysoki wzrost gospodarczy • korzystna sytuacja na rynku pracy • środowisko relatywnie niskich stóp procentowych • widoczne nadwyżki kapitałowe banków	• rosnący udział papierów wartościowych Skarbu Państwa w udział w sumie bilansowej sektora bankowego (ok. 17%)

Rok	Czynniki pozytywne	Czynniki negatywne
2020	- decyzja Rady Polityki Pieniężnej (RPP) o obniżeniu poziomu rezerwy obowiązkowej z 3,5% do 0,5% (od 30 kwietnia 2020 r.) - decyzja Komitetu Stabilności Finansowej (KSF) o obniżeniu bufora ryzyka systemowego z 3% do 0% i utrzymaniu bufora antycyklicznego na poziomie 0% - decyzja KSF o obniżeniu wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących kredytobiorcy do własnej działalności gospodarczej (ze 100% do 50%)	- wybuch pandemii COVID-19 - zwiększone zapotrzebowanie klientów na gotówkę w warunkach niepewności po wybuchu pandemii (największe w dniach 12–17.03.2020 r., gdy z banków wypłacono ponad 18 mld zł; łącznie 46,5 mld zł; od stycznia do 15 maja 2020 r. wartość pieniądza gotówkowego w obiegu wzrosła o 23% w porównaniu do analogicznego okresu w 2019 r.) - wzrost depozytów przedsiębiorstw, wynikający z wypłaty środków z Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) - wzrost depozytów klientów indywidualnych (oszczędności wynikające z wybuchu pandemii i lock down) - gwałtowne wyhamowanie akcji kredytowej w całym sektorze bankowym oraz brak popytu klientów na kredyty; wysokie ryzyko zjawiska tzw. credit crunchu (ograniczenia akcji kredytowej w wyniku zbyt dużego ryzyka udzielania kredytu) - istotny wzrost udziału rządowych papierów wartościowych i papierów gwarantowanych przez Skarb Państwa w sumie bilansowej sektora bankowego (ok. 23%) - spadek stóp procentowych (stopa referencyjna spadła do poziomu 0,1%), co przyczyniło się do spadku marży kredytowej i zyskowności sektora bankowego (ROE średnio spadło z 6,7% - w grudniu 2019 r. do 3,7% na koniec września 2020 r., a ROA z 0,7% do 0,4%, źródło: J. Bartkiewicz, Wpływ pandemii na polski system bankowy, 29.12.2020, Gazeta SGH) - tworzenie przez banki rezerw na walutowe kredyty mieszkaniowe - spadek wyniku finansowego sektora bankowego (o ok. 50%)
2021	- od II kwartału nastąpiła odbudowa akcji kredytowej - stopniowy wzrost wyniku finansowego (w tym wyniku odsetkowego) banków, w efekcie pojawienia się zjawisk inflacyjnych	- dalszy wzrost depozytów klientów przy relatywnie nikim popycie na kredyty, co skutkowało kontynuacją zakupu rządowych papierów wartościowych (ok. 22% sumy bilansowej) - RPP podwyższyła stopę rezerwy obowiązkowej (z poziomu 0,5% do 2,0% (od 30 listopada 2021 r.) - dalszy wzrost rezerw na walutowe kredyty mieszkaniowe (wykres poniżej)
2022	wzrost inflacji (średnioroczna inflacja – 114,4%) i wzrost stóp NBP ustalanych przez RPP, co wpłynęło na kontynuowanie zjawiska wzrostu wyników finansowych (wyniku odsetkowego) sektora bankowego	- wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie - zwiększone zapotrzebowanie klientów na gotówkę w warunkach niepewności po wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie (w okresie luty – marzec 2022 r. wartość gotówki w obiegu wzrosła o prawie 34 mld zł) - w świetle nasilających się zjawisk inflacyjnych, KNF obliuguje banki do zaostrzenia zasad udzielenia kredytów (wyliczenia zdolności kredytowej), co skutkowało wyhamowaniem akcji kredytowej - spadek popytu klientów na kredyty, w wyniku wzrostu stóp procentowych - RPP podjęła decyzję o wzroście poziomu stopy rezerwy obowiązkowej do 3,5% (od 31 marca 2022 r.) - wzrost stóp procentowych wywołał spadek wartości rynkowej zakupionych przez banki dłużnych papierów wartościowych (spadek ich udziału w sumie bilansowej banków do poziomu 19%) - w lipcu 2022 r. rząd podjął decyzję o pomocy kredytobiorcom w ramach tzw. „wakacji kredytowych” - wzrost rezerw na walutowe kredyty mieszkaniowe (wykres poniżej)
2023	utrzymujący się wysoki poziom inflacji (średnioroczna inflacja – 111,4%) i wysoki poziom stóp NBP, skutkowały dalszym wzrostem wyników finansowych (wyniku odsetkowego) sektora bankowego	- kontynuowanie pomocy kredytobiorcom w ramach „wakacji kredytowych” (w latach 2022–2023 łączny koszt „wakacji kredytowych” – 14 mld zł⁴⁶) - w okresie 07–12.2023 został uruchomiony „Bezpieczny kredyt 2%” (ponad 30 mld zł) - wzrost poziomu rządowych papierów wartościowych w sumie bilansowej banków (21%) - październik 2023 r. – obniżenie stóp NBP przez RPP - dalszy wzrost rezerw na kredyty frankowe (do poziomu ok. 57 mld zł)

Rok	Czynniki pozytywne	Czynniki negatywne
2024	wysoki poziom inflacji (średnioroczna inflacja – 103,6%) i wysoki poziom stóp NBP, skutkowały dalszym wzrostem wyników finansowych (wyniku odsetkowego) sektora bankowego	- niski poziom akcji kredytowej - wzrost poziomu rządowych papierów wartościowych w sumie bilansowej banków (ok. 23%) - koszt wakacji kredytowych (w 2024 r. koszt ok. 1,5 mld zł⁴⁷) - dalsze tworzenie rezerw na walutowe kredyty mieszkaniowe, przy czym skala zjawiska jest już mniejsza (ok. 16–18 mld zł⁴⁸), gdyż portfel tych kredytów jest już w wysokim stopniu wyrezerwowany

Źródło: Opracowanie własne na podstawie NBP, Raporty o stabilności systemu finansowego (czerwiec 2016 – czerwiec 2024).

Wśród opisanych w tabeli 3 rokrocznych istotnych zmian otoczenia gospodarczego oraz sytuacji samych banków, do najważniejszych należy zaliczyć wybuch pandemii, inflację, rosyjsko-ukraiński konflikt zbrojny, wysoki poziom stóp procentowych oraz konieczność poniesienia przez banki kosztów utworzenia rezerw na spory sądowe z tytułu kredyty walutowych, ale również podatek bankowy. Czynniki te w największym stopniu zmieniły (zaostriżyły) politykę kredytową banków, a także miały wpływ na ograniczenie popytu na kredyty ze strony klientów.

Ze względu na opisane wyżej kwestie utrudnione go określenia jednoznacznych przyczyn zmienności

wielkości akcji kredytowej po wprowadzeniu podatku bankowego, mierzonej bądź wielkością kredytów ogółem, bądź też wielkością nowych kredytów, należy liczyć się z błędami prognoz wyznaczonymi na podstawie danych przed wprowadzeniem podatku bankowego. Skwantyfikowanie wpływu poszczególnych czynników i uwzględnienie ewentualnych korelacji komplikuje bowiem proces modelowania. Ze względu na znaczną agregację danych oraz potencjalnie duże różnice pomiędzy bankami, nie można również w jednoznaczny sposób przypisać adekwatnej części skutków dla sektora bankowego związanych z wprowadzeniem podatku bankowego, natomiast można dokonać pewnych estymacji skutków.

3.3. Prognoza wpływu wprowadzenia podatku bankowego na obszar kredytowy sektora bankowego

W celu oceny utraty wolumenu kredytów z tytułu funkcjonowania podatku bankowego zastosowano dwa alternatywne podejścia. Każde z nich ma swoje wady i zalety, przy czym interpretacja wyników winna być dokonywana raczej w kategorii potencjalnej straty w sektorze bankowym, zaś zastosowane metody dają możliwość oszacowania skali tej straty. Konkretnie wartości obarczone będą z pewnością

błędem, ze względu m.in. na współistnienie wielu innych czynników wpływających na akcje kredytowe (zob. tab. 3). W dalszej części niniejszego podrozdziału przedstawione zostaną opisy dwóch zastosowanych podejść, a następnie dokonane podsumowanie z szacunkowym skwantyfikowanym wpływem wprowadzenia podatku bankowego na obszar kredytowy sektora bankowego.

3.3.1. Metoda adekwatności kapitałowej

Dokładne ustalenie wielkości wpływu wprowadzenia podatku bankowego na obszar kredytowy sektora (w tym poziomu nieudzielonych kredytów w wyniku wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych) nie jest możliwe, ze względu na z jednej strony brak danych, a z drugiej na rokroczne ww. opisane istotne zmiany otoczenia gospodarczego.

Jednym z podejść pozwalającym na oszacowanie tego wpływu jest parametryzowalna metoda adekwatności kapitałowej. Metoda zakłada, że środki pieniężne, wydatkowane na opłacenie podatku bankowego mogłyby być przeznaczone na podniesienie kapitału własnego (funduszy własnych) banków

(w ramach zysków zatrzymanych oraz bieżącego wyniku finansowego) i zwiększenie akcji kredytowej, przy założeniu zachowania poziomu całkowitego współczynnika wypłacalności (ang. *Total Adequacy Ratio*, *TCR*). Metoda została opracowana na podstawie podejścia zaproponowanego przez J. Borowskiego, K. Jaworskiego i D. Tymoczko (2016). Jednocześnie w metodzie parametr potencjalnego podwyższenia funduszy własnych z tytułu braku konieczności wydatkowania środków na opłacenie podatku bankowego uwzględniono w wysokości 0,7, zakładając, że 30% wygenerowanych z tego tytułu "oszczędności" banki przeznaczą na obniżenie kosztów udzielanych kredytów dla klientów (niższe mar-

47 Ibidem.

48 Ibidem.

że kredytowe)⁴⁹. W celu oszacowania potencjalnego wzrostu akcji kredytowej za pomocą tej metody, pozostałe 70% środków, tworząc zysk banków, musi być opodatkowana podatkiem CIT. Poziom podatku przyjęto wariantowo jako jedną z dwóch wartości:

- stawka podatku CIT w wysokości 19%,
- efektywna stawka podatku CIT, z wyłączeniem obciążenia podatkiem od wybranych instytucji finansowych (źródło: NBP).

Tabela 4. Poziom efektywnej stawki podatku CIT (z wyłączeniem podatku od wybranych instytucji finansowych) w latach 2016–2024.

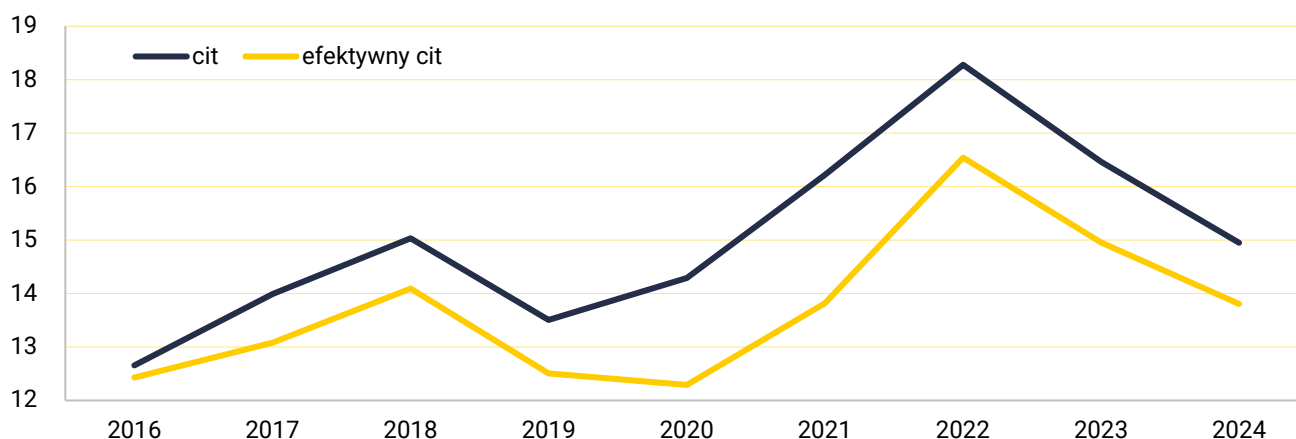
Efektywna stawka podatku CIT w bankach	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	20,5%	24,3%	24,1%	25,0%	30,3%	31,0%	26,7%	26,5%	25,2%

Źródło: NBP.

Przyjmując powyższe założenia otrzymamy estymację utraconego w poszczególnych latach poziomu

akcji kredytowej w wysokościach zobrazowanych na rys. 4.

Rys. 4 Estymacja wielkości utraconych kredytów na podstawie metody adekwatności kapitałowej przy założeniu przeznaczania na akcję kredytową 70% podatku bankowego [w mld zł].

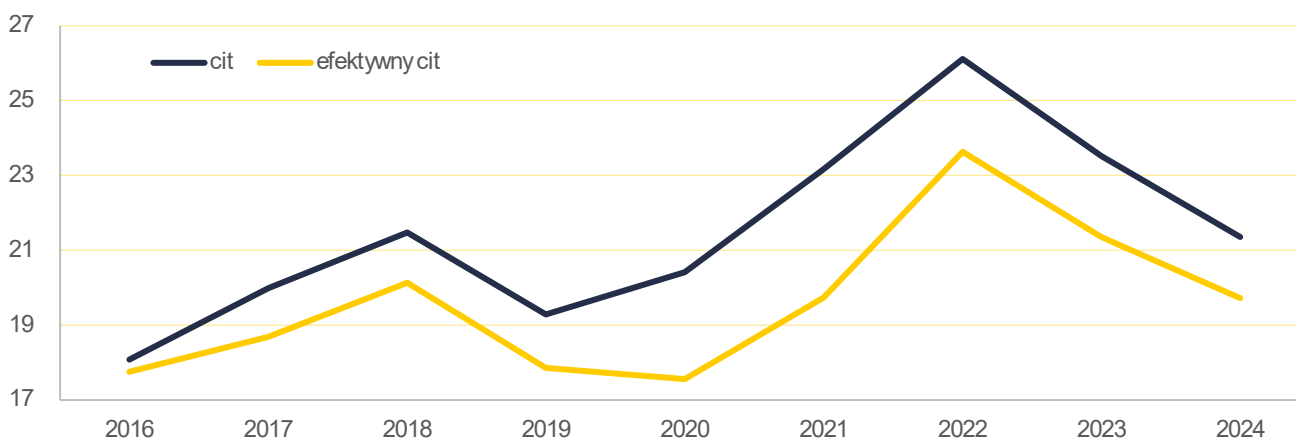


Źródło: Opracowanie własne.

Im wyższe przyjmiemy wykorzystanie niezapłaconego podatku bankowego przez sektor bankowy, tym większa wartość utraconych kredytów. Gdybyśmy

założyli, że na akcję kredytową banki przeznaczają nie 70%, ale 100% podatku, to otrzymalibyśmy wyniki takie jak na rys. 5.

Rys. 5 Estymacja wielkości utraconych kredytów na podstawie metody adekwatności kapitałowej przy założeniu przeznaczania na akcję kredytową 100% podatku bankowego [w mld zł].



Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁹ Taki sam podział, 70% i 30% został zastosowany przez J. Borowskiego, K. Jaworskiego i D. Tymoczko (2016).

3.3.2. Podejście oparte na analizie szeregów czasowych

Drugie z podejść bazuje na metodach znanych z ekonometrii szeregów czasowych. Przeprowadzony proces analityczny obejmuje etap prognozowania potencjalnego rozwoju akcji kredytowej na podstawie danych sprzed wprowadzenia podatku bankowego. Następnie wyniki prognoz zostały skonfrontowane z rzeczywistymi wynikami sektora bankowego, a różnica potraktowana jako potencjalna utrata wolumenu kredytów z tytułu funkcjonowania podatku bankowego. W podrozdziale z charakterystyką wielkości akcji kredytowej sektora bankowego wskazano, że dane wejściowe do prognoz nie mogą sięgać zbyt daleko wstecz ze względu na całkowicie inne uwarunkowania i brak zachowania porównywalności sytuacji sektora bankowego. Oznacza to, że dostępne dane o miesięcznej granulacji stanowią szereg o stosunkowo krótkiej długości. Wpływać to będzie na znaczne ograniczenie liczby dostępnych metod predykcyjnych, jak również na zwiększony błąd prognoz. Zdecydowano się na wykorzystanie czterech metod prognostycznych:

- regresji liniowej,
- ARIMA (ang. Auto Regressive Integrated Moving Average) (Brockwell, Davis, 2009, s. 273),
- wygładzania wykładniczego – metoda Holta-Wintersa (Holt 2004, s. 5),

- dekompozycji szeregów czasowych ETS (ang. *Error, Trend, and Seasonality*) (Hyndman, Koehler, Ord, Snyder 2008).

Każdą z metod sprawdzono w dwóch wariantach związanych z długością okresu danych wykorzystanego do estymacji parametrów modeli:

- dane od grudnia 2013 roku do grudnia 2015 roku,
- dane od grudnia 2014 roku do grudnia 2015 roku.

W tabeli 5 przedstawiono zestawienie wartości prognoz wielkości kredytów ogółem w styczniu 2016 r. z wykorzystaniem wymienionych czterech metod w dwóch różnych wariantach. ARIMA okazuje się mieć najmniejsze błędy absolutne w obu rozpatrywanych wariantach. Z kolei regresja liniowa wydaje się być najbardziej stabilna, jeżeli chodzi o różnice pomiędzy wariantami. Kluczowy jest jednak fakt, iż nie można kierować się minimalizacją błędu prognoz, gdyż po wprowadzeniu podatku bankowego spodziewane są zmiany w wielkości akcji kredytowej, a prognoza na podstawie danych sprzed wprowadzenia podatku bankowego takowych zmian nie uwzględnia. Stąd wybór metody prognostycznej nie może być oparty o dokładność prognoz, ze względu na brak szeregu referencyjnego, który mógłby posłużyć do oceny jakości modelu.

Tabela 5. Zestawienie wartości prognoz wielkości kredytów ogółem w styczniu 2016 r. [w mln zł] oraz wartości błędów ex post.

Kredyty ogółem w styczniu 2016 r.		11 717,42	
Metoda	Prognoza na danych od grudnia		
	2013	2014	
ARIMA	11 743,73	11 628,83	
Regresja liniowa	11 819,46	11 819,45	
Holt-Winters	11 819,46	11 295,95	
ETS	11 793,09	11 323,83	
Błędy prognoz			
Metoda	Prognoza na danych od grudnia		
	2013	2014	
ARIMA	26,31	88,59	
Regresja liniowa	102,04	102,02	
Holt-Winters	102,04	421,48	
ETS	75,67	393,59	

Źródło: Opracowanie własne.

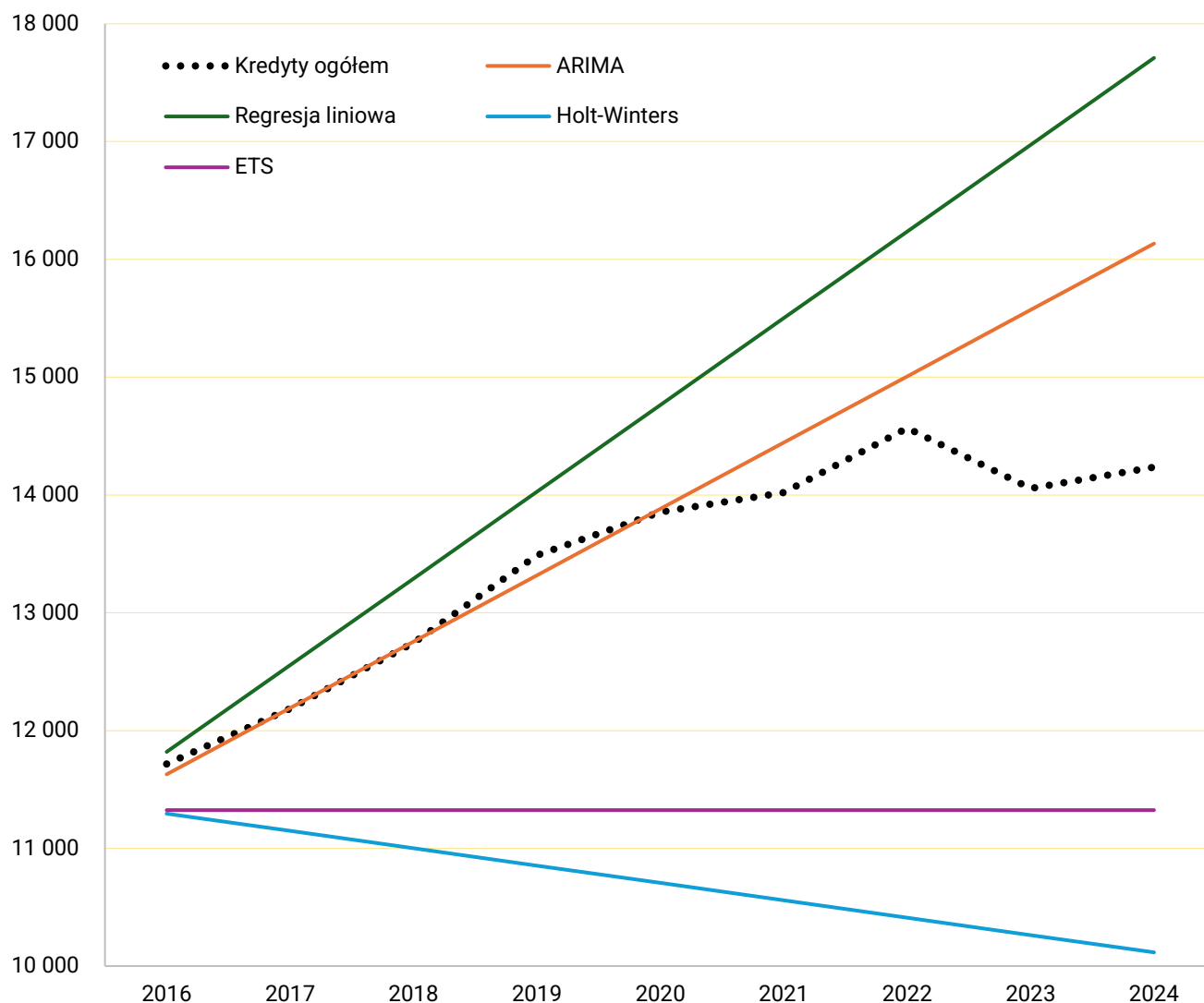
Takowe porównanie może jednak stanowić podstawę do odrzucenia pewnych metod. Brak stabilności

co do znaków prognoz pomiędzy dwoma wariantami związanymi z różną długością danych wykorzystanych

nych na potrzeby estymacji parametrów modeli. Okazuje się, że w przypadku wygładzania wykładniczego oraz dekompozycji szeregu czasowego rozbieżności są znaczne i wynikają przede wszystkim ze zbyt krótkiego szeregu czasowego uniemożliwiającego wi-

rygodne uwzględnienie komponentu sezonowego. Wynikiem tego jest prognoza, która przewiduje trend malejący mimo wyraźne rosnącej wielkości kredytów ogółem (patrz rys. 6).

Rys. 6 Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem czterech metod ekonometrycznych w wariancie związanym z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2014 r. [w mln zł].



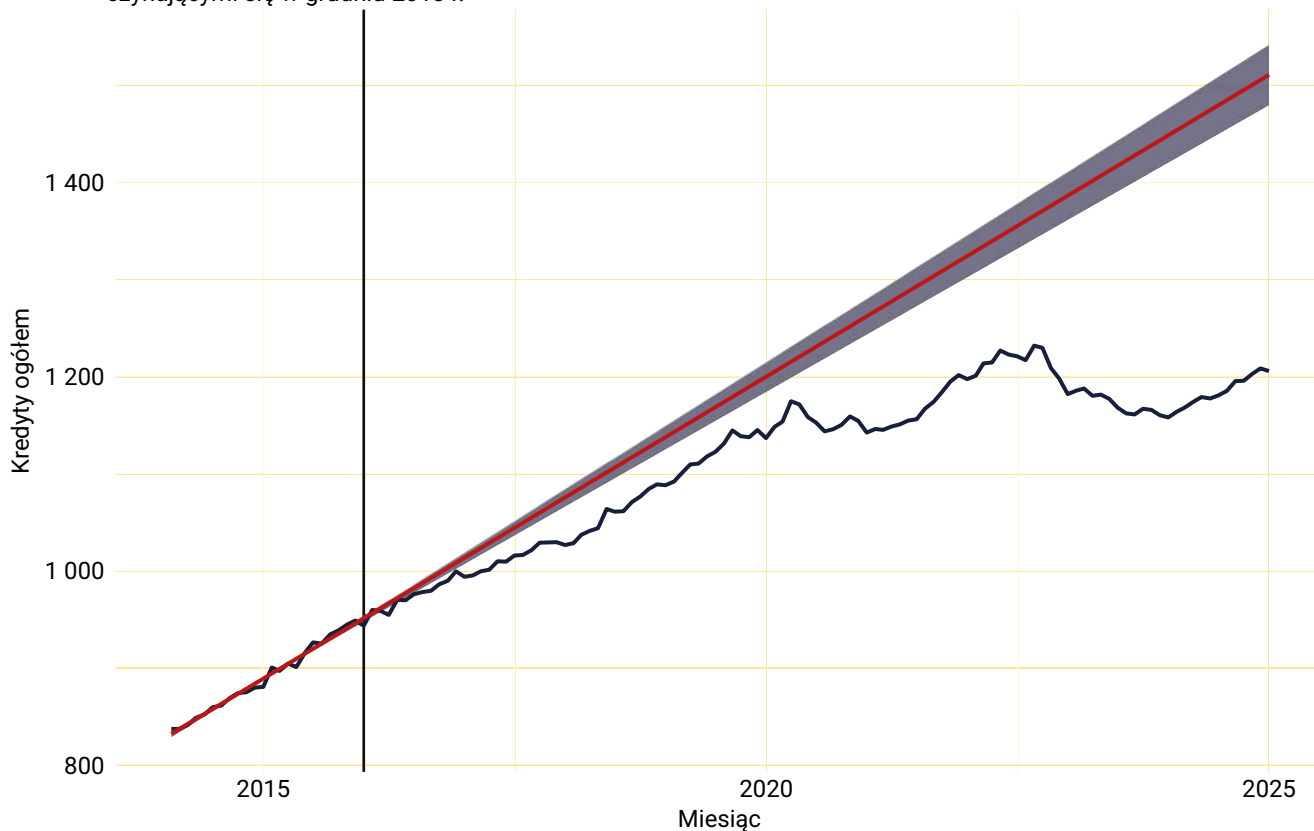
Źródło: Opracowanie własne.

Dostosowanie się do lokalnych wahań i potraktowanie ich jako istotnych statystycznie długofalowych zmian w tendencji rozwojowej akcji kredytowej sektora bankowego dyskwalifikuje te metody. Nie oznacza, to ich nieprzydatności do prognozowania jako takiego, lecz niedopasowanie w przypadku rozpatrywanych danych.

Oczywiście prognozy każdej z rozpatrywanych metod są obciążone błędem. Na rysunkach 8–9 przedstawiono prognozy (czerwona linia) wraz z 95% przedziałem ufności (szary obszar) dla regresji liniowej w wariancie związanym z danymi zaczynającymi się w grudniu 2013 r. (rys. 7) oraz w grudniu

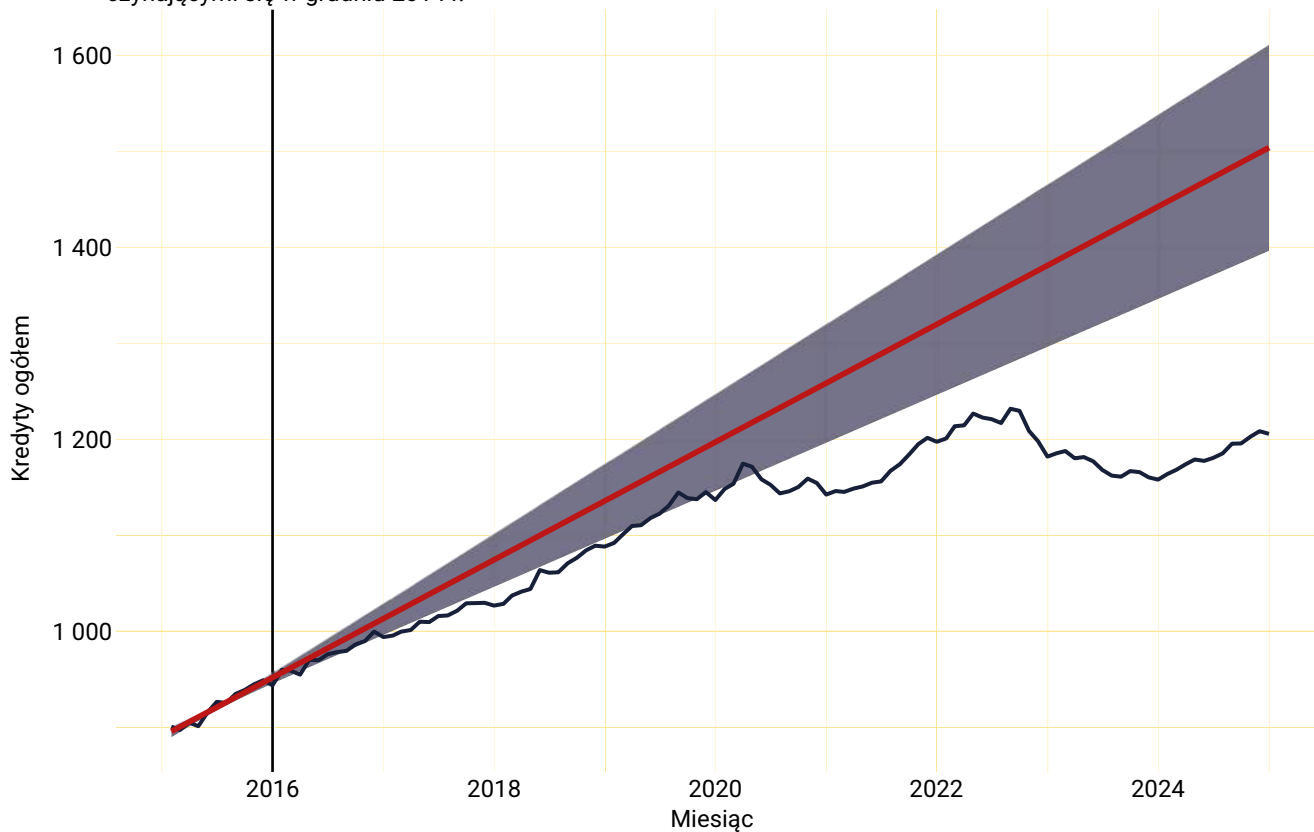
2014 r. (rys. 8). Widoczna jest prawidłowość polegająca na zwiększaniu się błędów wraz ze wzrastającym horyzontem prognozy. Nie jest ona jednak zaskakująca z punktu widzenia modelowania ekonometrycznego, ale daje dodatkową perspektywę na trudność precyzyjnego określenia wpływu wprowadzenia podatku od nieruchomości. Nie istnieje bowiem idealna referencja pozwalająca na określenie wzorca zachowania w przypadku, gdyby takowy podatek nie został wprowadzony.

Rys. 7 Prognoza wielkości kredytów ogółem [w mln zł] z użyciem regresji liniowej w wariancie związanym z danymi zaczynającymi się w grudniu 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 8 Prognoza wielkości kredytów ogółem [w mln zł] z użyciem regresji liniowej w wariancie związanym z danymi zaczynającymi się w grudniu 2014 r.

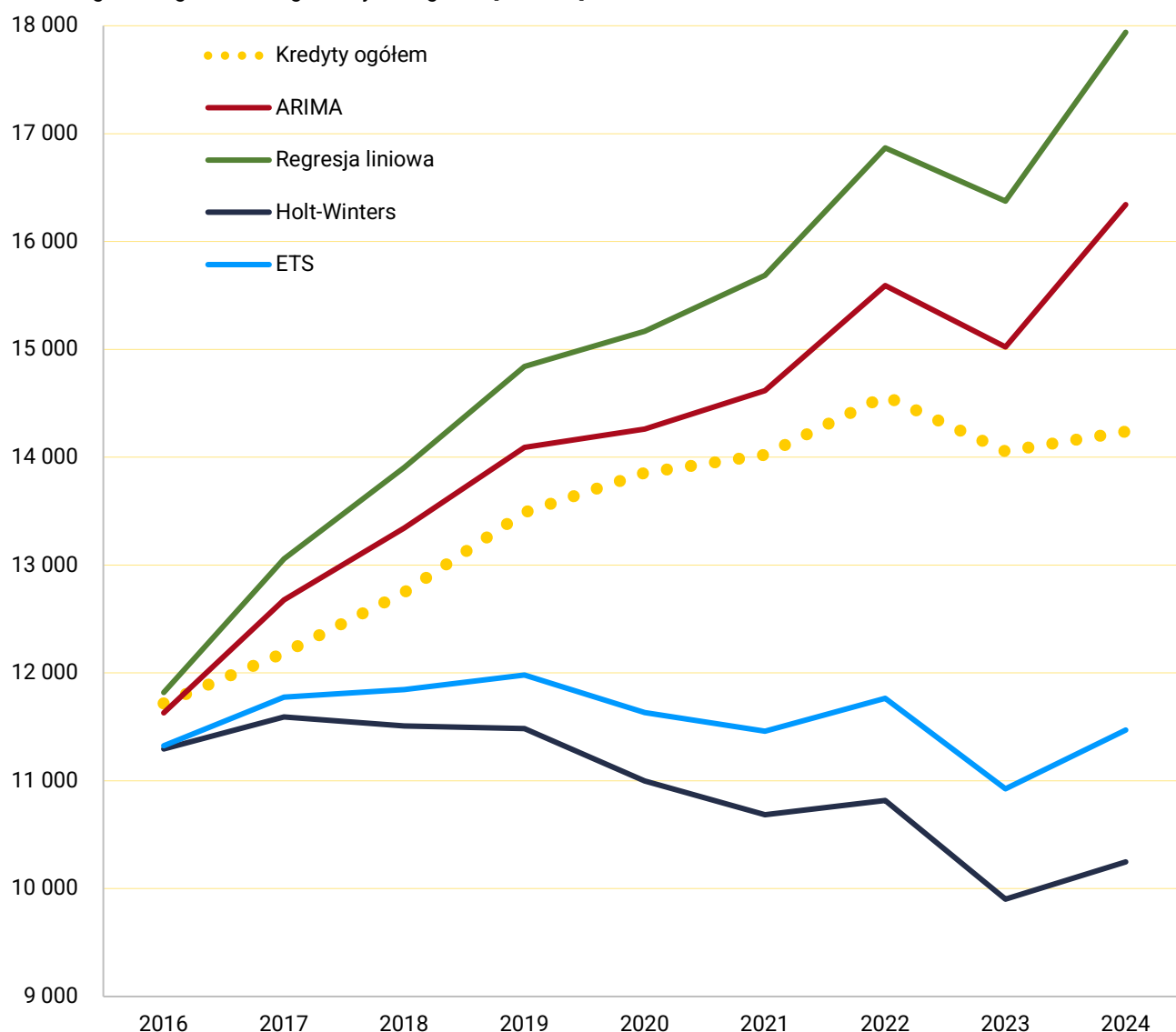


Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 7–8 stanowią doskonałe przedstawienie idei wyznaczenia wpływu podatku bankowego stojącej za podejściem wykorzystującym różnice pomiędzy prognozowaną a faktyczną wielkością akcji kredytowej. Skwantyfikowane wyniki zastosowania takiego podejścia przedstawione zostały w dalszej części niniejszego opracowania. Prognoza oparta na trendzie liniowym jest jednak z pewnością niedokładna. Stąd, mając na uwadze brak referencyjnego rozwiązania i niedoskonałość prognoz opartych na tak krótkich szeregach czasowych, jak również niemożliwy do przewidzenia przed 2016 r. wpływ czynników takich jak wymienione w tab. 3, można urealnić prognozy poprzez odwzorowanie zmienności wahań w szeregu czasowym kredytów ogółem. Bardziej precyzyjnie, do każdej z prognoz dodano zmiany proporcjonalne do zmian w szeregu czasowym kredytów

ogółem: gdy tylko akcja kredytowa w sektorze bankowym notowała spadek, analogiczny (procentowo) spadek dodawany był do prognozy. I analogicznie, w przypadku zanotowania wzrostu, przypisywany była proporcjonalnie duży przyrost prognozy. W ten sposób w miejsce mocno uproszczonych prognoz przedstawionych na rys. 6, otrzymujemy prognozy zestawione na rys. 9. Są one bliższe rzeczywistości, gdyż w sytuacjach, np. pandemii COVID-19, akcja kredytowa została mocno ograniczona, co nie mogło być przewidziane w roku 2015 i nastąpiłoby bez względu na fakt wprowadzenia podatku bankowego. Stąd obniżenie prognoz zgodnie z faktycznymi obserwacjami rynku kredytowego stanowi znacznie lepsze odzwierciedlenie rzeczywistości niż prognozy, które nie uwzględniają takich wahań.

Rys. 9 Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem czterech metod ekonometrycznych w wariancie związanym z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2014 r. z dodaniem zmienności wzorowanej na waniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].

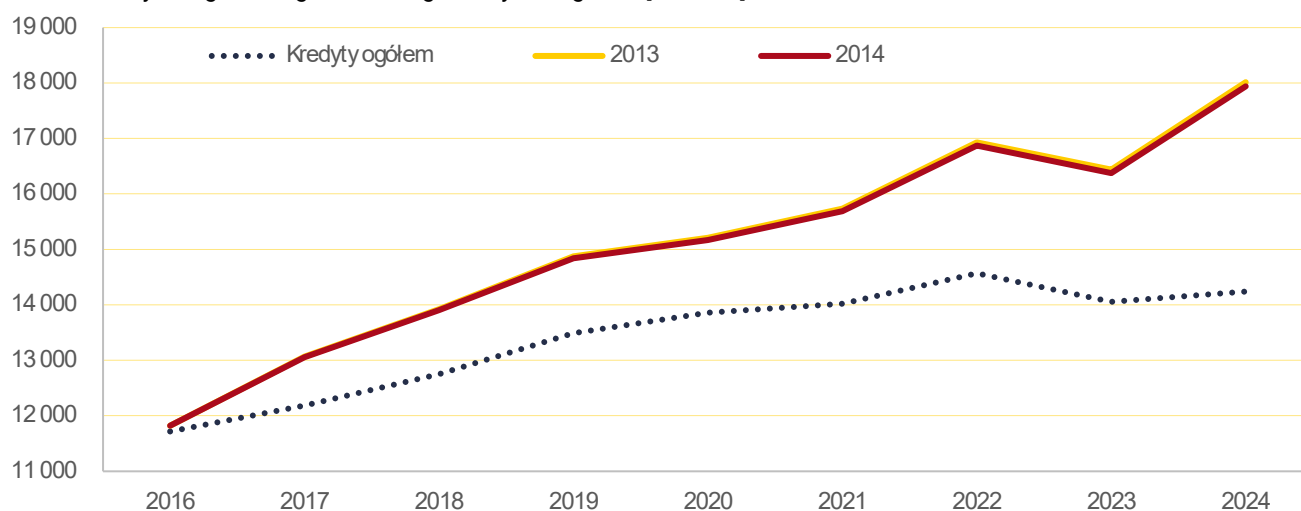


Źródło: Opracowanie własne.

Metody wygładzania wykładniczego (Holt-Winers) oraz dekompozycji (ETS) mają przewagę przy występowaniu sezonowości lub też dłuższych szeregach czasowych. Nie sprawdzają się natomiast tak dobrze w przypadku, gdy mamy do dyspozycji dane jedynie za rok 2014 i 2015. Wydłużenie okresu, z którego pochodzą dane do zbioru uczącego, nie jest możliwe ze względu na dużą zmianę w charakterystyce badanych kredytów, widoczną wyraźnie na rys. 2, na którym przedstawione są kredyty ogółem w cenach

stałych. Stąd w analizach ograniczono się do lat 2013–2014 jako zbioru, na podstawie którego estymowane są parametry modeli. Ze względu na efektywność predykcyjną modeli zdecydowano się na wybór dwóch spośród czterech rozpatrywanych metod analizy szeregów czasowych, tj. regresję liniową (rys. 10) i model ARIMA (rys. 11). Należy jednak podkreślić, iż nawet w przypadku tych dwóch metod są wyniki będą obciążone błędami (zob. rys. 7 i 8).

Rys. 10 Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem regresji liniowej w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniami faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].

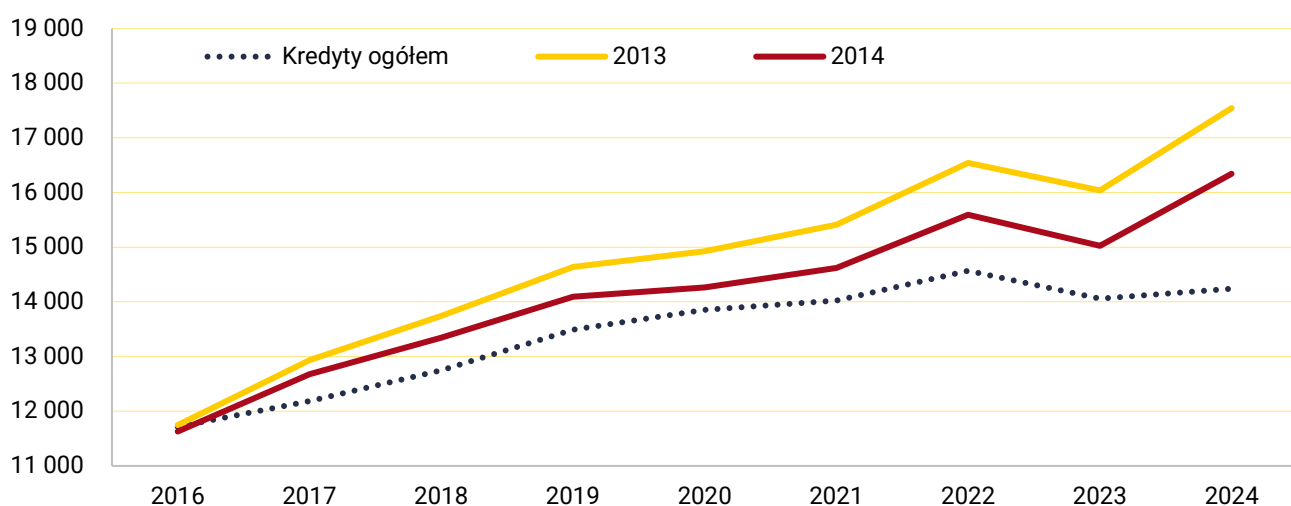


Źródło: Opracowanie własne.

Na rys. 10 znajdują się dwa warianty prognozy z wykorzystaniem modelu regresji liniowej. Nie różnią się one znacząco potwierdzając stabilność tego podejścia w kontekście prognozowania. W przypadku modeli ARIMA przedstawionych na rys. 11, różnice

są już znaczące i zależą od okresu, na którym bazuje estymacja parametrów modelu. Nadal jednak kierunki trendu są podobne i sugerują abnormalny spadek wielkości akcji kredytowej po wprowadzeniu podatku bankowego.

Rys. 11 Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem modelu ARIMA w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniami faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].



Źródło: Opracowanie własne.

W tabelach 6 i 7 przedstawiono zestawienie wszystkich rozważanych modeli, odpowiednio regresji liniowej i ARIMA. Uwzględniono przy tym również podejścia prognostyczne bez korekty proporcjonalnej do zmian obserwowanych w szeregu czasowym kredytów ogółem. Warto zauważyć, że wartości prognoz po korekcie są każdorazowo nie mniejsze niż wartości prognoz bez zastosowania korekty. Tylko w przypadku jednego modelu, tj. modelu ARIMA, prognozy okazały się mniejsze niż faktycznie zanotowane wartości w obszarze kredytowym banków. Były to lata 2016 oraz 2019, przy czym w roku 2019 dotyczyło to tylko dla modelu bez korekty, którego

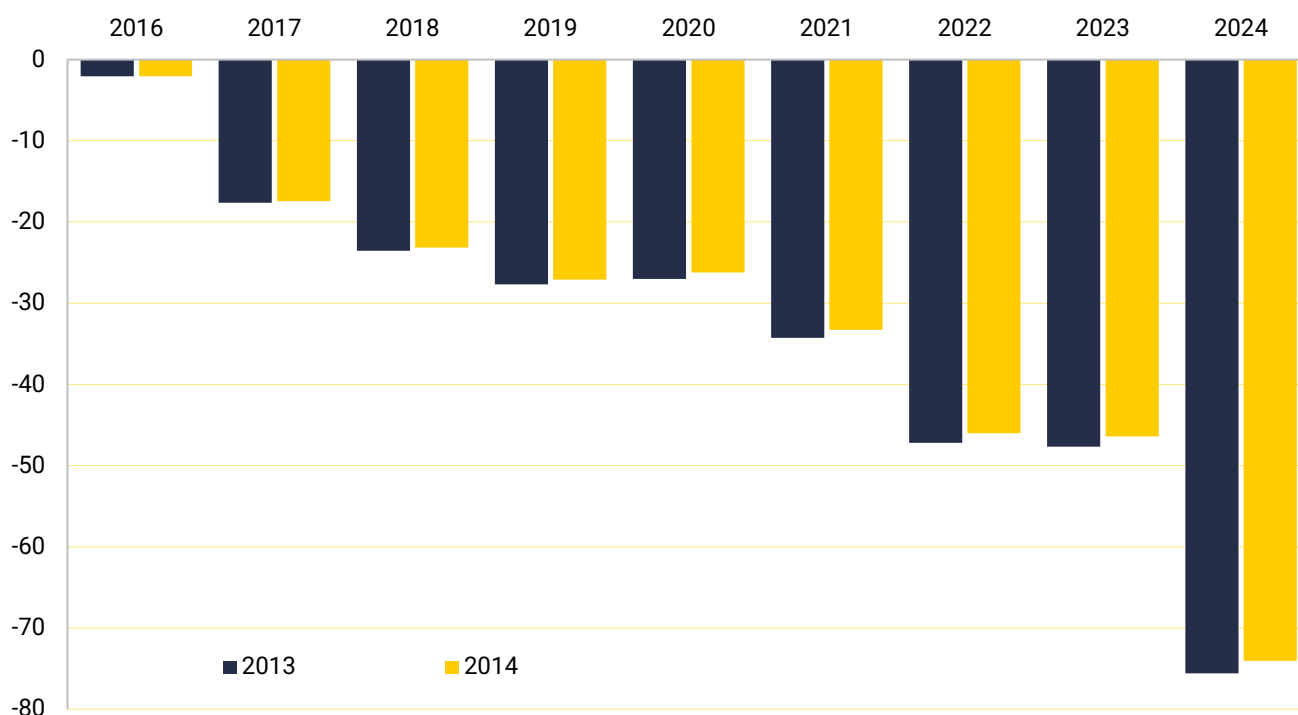
parametry były estymowane na danych zaczynających się w grudniu 2014 r. Zdecydowana zatem większość prognoz wskazuje na faktyczną stratę sektora bankowego po wprowadzeniu podatku bankowego. Wizualizacja wyników rozumianych jako szacunkową minimalną wielkość utraconych nowych kredytów, wyznaczonych na podstawie danych przedstawionych w tabelach 6 i 7, znajduje się na rysunkach odpowiednio 12 i 13. Nowe kredyty wyznaczone zostały jako odsetek kredytów ogółem, na podstawie statystyk przedstawionych w tab. 2. Za minimalny odsetek przyjęto 2%, a za ograniczenie górne – 3%.

Tabela 6. Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem modelu regresji liniowej w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. bez i z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniami faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].

Rok	Kredyty ogółem	Prognoza na danych od 12.2013		Prognoza na danych od 12.2014	
		bez korekty	z korektą	bez korekty	z korektą
2016	11 717,42	11 819,46	11 819,46	11 819,45	11 819,45
2017	12 184,71	12 564,78	13 065,87	12 555,33	13 056,04
2018	12 746,72	13 309,94	13 923,84	13 291,05	13 904,09
2019	13 487,38	14 055,09	14 871,78	14 026,77	14 841,82
2020	13 855,31	14 802,11	15 205,91	14 764,34	15 167,10
2021	14 021,35	15 547,44	15 733,76	15 500,22	15 685,98
2022	14 567,22	16 292,59	16 926,88	16 235,94	16 868,03
2023	14 055,03	17 037,74	16 438,68	16 971,66	16 374,93
2024	14 236,99	17 784,76	18 015,02	17 709,23	17 938,50

Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 12 Szacunkowa minimalna wielkość utraconych nowych kredytów wyznaczona na podstawie modelu regresji liniowej [w mln zł].



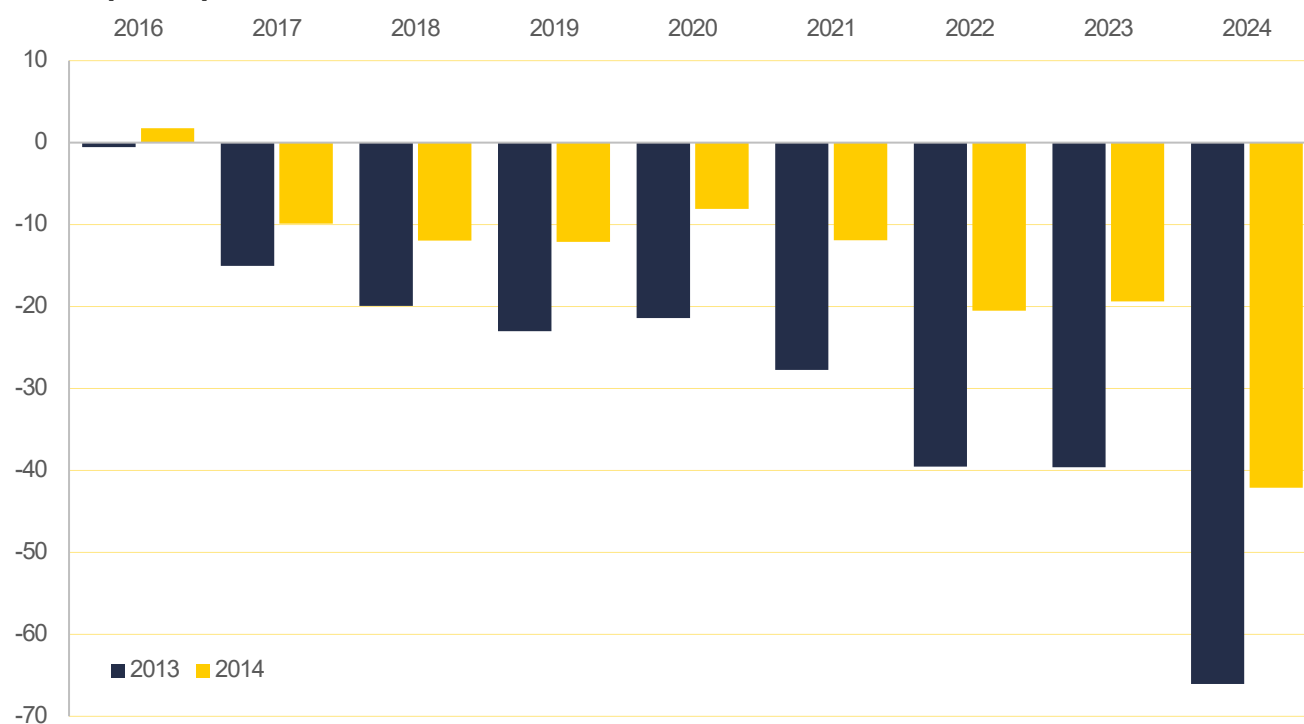
Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7. Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem modelu ARIMA w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. bez i z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł]. Żółtym tłem zaznaczone są przypadki, w których prognoza osiągnęła wartości poniżej faktycznie zrealizowanej wielkości kredytów ogółem.

Rok	Kredyty ogółem	Prognoza na danych od 12.2013		Prognoza na danych od 12.2014	
		bez korekty	z korektą	bez korekty	z korektą
2016	11 717,42	11 743,73	11 743,73	11 628,83	11 628,83
2017	12 184,71	12 439,33	12 935,40	12 191,91	12 678,12
2018	12 746,72	13 136,09	13 741,97	12 755,00	13 343,31
2019	13 487,38	13 832,85	14 636,63	13 318,08	14 091,95
2020	13 855,31	14 529,61	14 925,97	13 881,17	14 259,84
2021	14 021,35	15 226,37	15 408,84	14 444,25	14 617,35
2022	14 567,22	15 923,13	16 543,04	15 007,34	15 591,59
2023	14 055,03	16 619,89	16 035,53	15 570,42	15 022,96
2024	14 236,99	17 316,65	17 540,85	16 133,51	16 342,38

Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 13 Szacunkowa minimalna wielkość utraconych nowych kredytów wyznaczona na podstawie modelu ARIMA [w mln zł].



Źródło: Opracowanie własne.

3.3.3 Zestawienie wyników predykcji

Do oszacowania ponadprzeciętnego spadku wielkości nowych kredytów po wprowadzaniu podatku bankowego wykorzystano dwa podejścia: metodę adekwatności kapitałowej opisaną w podrozdziale 3.3.1 oraz prognozy oparte na wskazaniach modeli ekonometrycznych opisane w podrozdziale 3.3.2. Podczas wyliczeń przyjęto szereg założeń, które wpływają bezpośrednio na ocenę wielkości akcji kredytowej. Zdając sobie sprawę z niedokładności

szacowań, wyniki podawane są w formie przedziałowej, które są w tej sytuacji bardziej adekwatnym sposobem prezentacji rezultatów. Zestawienie wyników szacowania sumarycznej wielkości utraconych nowych kredytów w latach 2016–2024, w zależności od zastosowanej metody, przedstawione zostały w tabeli 8.

Tabela 8. Zestawienie przedziałów szacunkowej sumarycznej wielkości utraconych nowych kredytów w latach 2016–2024 [w mld zł].

Metoda	MIN	MAX
Regresja liniowa na danych od 12.2013	246,84	370,25
Regresja liniowa na danych od 12.2013 z korektą zmienności bazującej na faktycznej realizacji szeregu czasowego kredytów ogółem	302,58	453,87
Regresja liniowa na danych od 12.2014	240,04	360,06
Regresja liniowa na danych od 12.2014 z korektą zmienności bazującej na faktycznej realizacji szeregu czasowego kredytów ogółem	295,68	443,51
ARIMA na danych od 12.2013	197,91	296,87
ARIMA na danych od 12.2013 z korektą zmienności bazującej na faktycznej realizacji szeregu czasowego kredytów ogółem	252,80	379,19
ARIMA na danych od 12.2014	81,17	121,75
ARIMA na danych od 12.2014 z korektą zmienności bazującej na faktycznej realizacji szeregu czasowego kredytów ogółem	134,08	201,13
Metoda adekwatności kapitałowej przy założeniu przeznaczenia 70% wielkości podatku na akcję kredytową	123,50	135,38
Metoda adekwatności kapitałowej przy założeniu przeznaczenia 100% wielkości podatku na akcję kredytową	176,42	193,40

Źródło: Opracowanie własne.

Każda z wyznaczonych wartości powinna być interpretowana w kategorii potencjalnego zmniejszenia wielkości nowych kredytów, przy czym należy wziąć pod uwagę, że nie cała część tej utraty może być przypisana wprowadzaniu podatku bankowego. Stąd wiarygodniejsze wskazania będą dawać metody z korektą zmienności bazującej na faktycznej realizacji szeregu czasowego kredytów ogółem, gdyż uwzględniają one niemożliwe do przewidzenia czynniki i ich wpływ (zob. tab. 3). Biorąc zatem pod uwagę tylko metody prognostyczne, uwzględniające tę korektę, otrzymamy średnio od ok. **246 do 369 mld zł**

utraconych nowych kredytów, przy czym niektóre, równie prawdopodobne, warianty prognostyczne szacują ubytek podaży nowych kredytów nawet na **450 mld zł**. Jest to co prawda więcej niż wskazania metody adekwatności kapitałowej, ale należy pamiętać, że nie ma możliwości dopasowania odpowiedniej wartości parametru określającego, jaka część wielkości podatku bankowego przełożyłaby się na akcję kredytową. Stąd, mimo, iż nie można ze 100% pewnością określić dokładnej wartości utraconych nowych kredytów, to nie ulega wątpliwości, że jest to kwota liczona w setkach milionów złotych.

4. Wpływ podatku bankowego na ceny kredytów

Podatek bankowy jest jedną z wielu determinant wpływających na cenę kredytów. Najczęściej spotykany w literaturze podział, dzieli czynniki kształtujące cenę kredytów na czynniki mikro- oraz makroekonomiczne. Do mikroekonomicznych należy zaliczyć te, na które banki mają bezpośredni wpływ, gdyż wynikają ze stosowanej przez nie indywidualnej polityki kredytowej (w granicach obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie). Wśród nich wymienić należy m.in. ocenę zdolności kredytowej, wysokość wkładu własnego, okres kredytowania, rodzaj oprocentowania (zmiennie lub stałe) czy wyniki negocjacji z kredytobiorcą. Natomiast determinanty makroekonomiczne, na które banki nie mają wpływu to: polityka pieniężna banku centralnego, poziom inflacji, poziom rynkowych (bazowych) stóp procen-

towych, popyt i podaż kredytów, koszty odpisów (rezerw), dopłaty do kredytów preferencyjnych, koszty gwarantowania kredytów czy wysokość obciążenia podatkowego banków, w tym podatkiem bankowym (Przybylska-Kapuścińska 1997a; Przybylska-Kapuścińska 1997b).

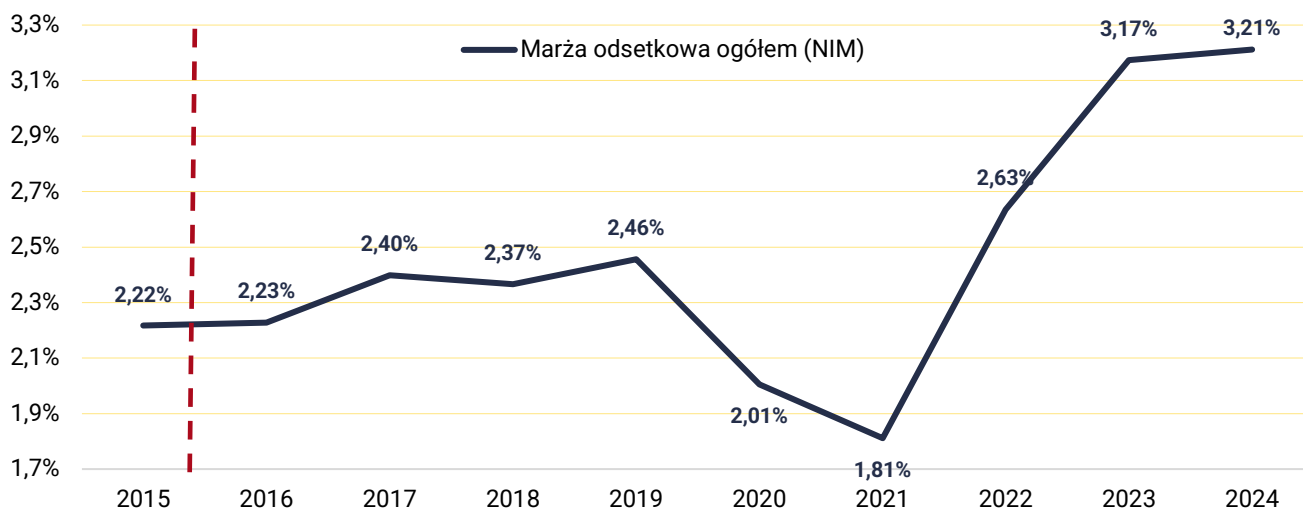
Próba oszacowania wzrostu kosztu kredytu wynikającego z wprowadzenia podatku bankowego powinna uwzględniać nie tylko wyżej wymienione klasyczne czynniki, a także determinanty pojawiające się ad hoc, przykładowo jak wybuch pandemii (wraz z symptomami credit crunch i niskimi stopami procentowymi) czy konflikt zbrojny na Ukrainie, istotnie wpływające zarówno na politykę kredytową banków, jak i na popyt klientów na kredyty.

4.1. Wpływ podatku bankowego na marżę odsetkową

Wpływ podatku bankowego na ceny kredytów można zauważyć analizując zmiany w poziomie wskaźnika marży odsetkowej (ang. *Net Interest Margin*, NIM) (rys. 14). W latach 2015–2019 wskaźnik NIM rósł odpowiednio z 2,22% do 2,46%, z wyjątkiem 2018 r.

(2,37%). W kolejnych latach wzrost nie był już obserwowany, ze względu na pojawienie się innych, silniej oddziałujących, wspomnianych wyżej determinantów, takich jak m.in. wybuch pandemii.

Rys. 14 Poziom wskaźnika marży odsetkowej (NIM) sektora bankowego ogółem w latach 2015–2024. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.

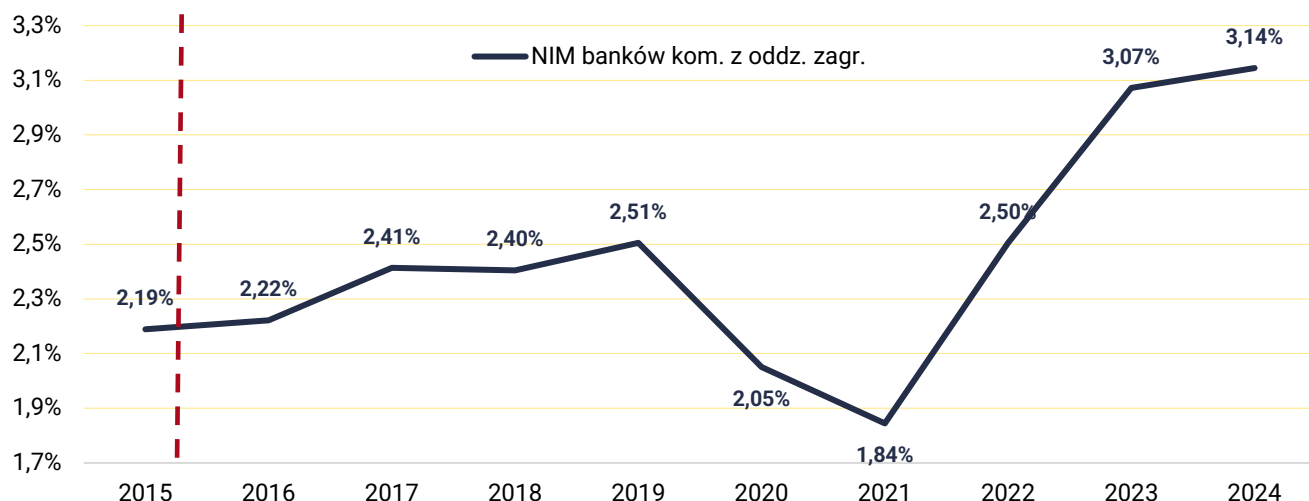


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Wzrost NIM po wprowadzeniu podatku bankowego jest jeszcze bardziej widoczny, jeżeli przeprowadzimy analizę dla sektora banków komercyjnych, który, ze względu na przyjętą kwotę wolną od podatku (4 mld zł), jest jego głównym adresatem. Porównanie wskaźnika NIM największych banków w latach 2015–2016 przedstawione zostało w tabeli 9. Natomiast

na rys. 15 uwidoczniono zmiany w poziomie wskaźnika marży odsetkowej netto banków komercyjnych (z oddziałami zagranicznymi). W latach 2015–2019 wskaźnik NIM banków komercyjnych rósł (odpowiednio z 2,22% do 2,51%, czyli o 0,05 punktu procentowego wyżej niż dla całego sektora bankowego), z wyjątkiem 2018 r. (2,40%).

Rys. 15 Poziom wskaźnika marży odsetkowej netto (NIM) w bankach komercyjnych (z oddziałami zagranicznymi) w latach 2015–2024. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Tabela 9. Zestawienie marży odsetkowej największych banków bezpośrednio przed i po wprowadzeniu podatku bankowego.

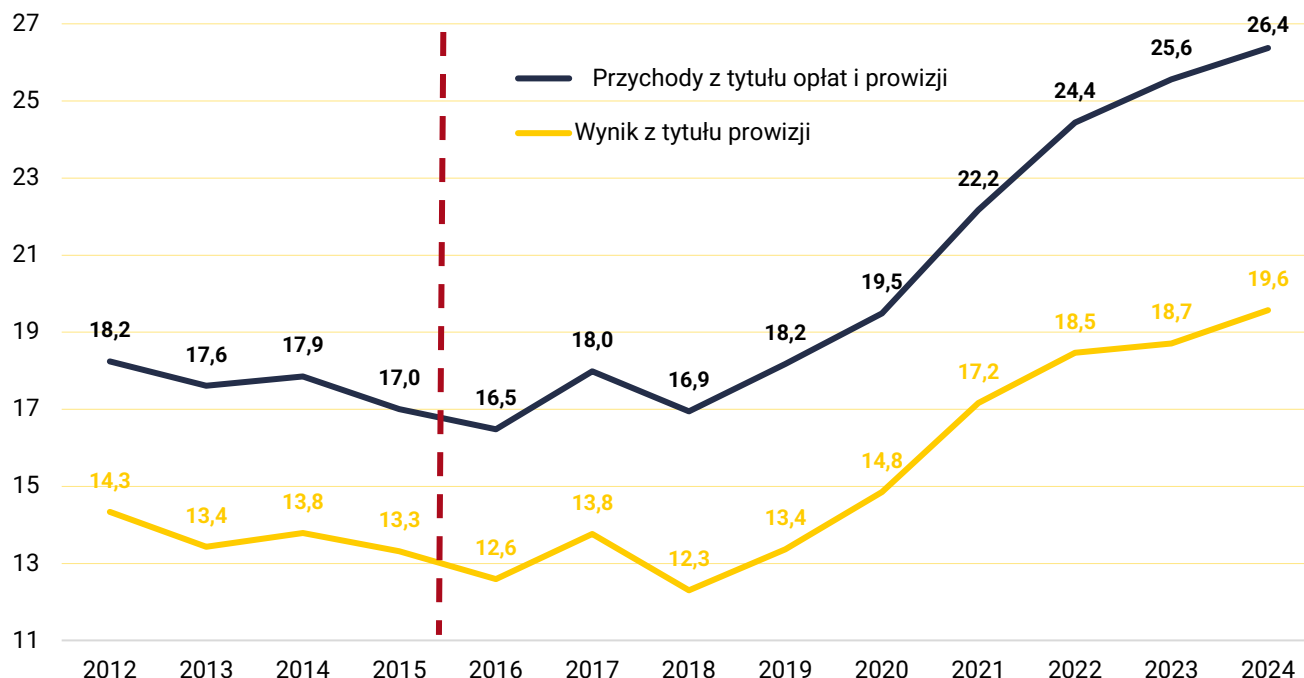
Banki notowane na GPW (mln PLN)	Marża odsetkowa	
PKO Bank Polski S.A.	2,9	3,0
Bank Pekao S.A.	2,7	2,7
BZ WBK S.A.	3,4	3,5
MBank S.A.	2,3	2,4
ING Bank Śląski S.A.	2,7	2,8
Bank BGŻ BNP Paribas S.A.	2,8	2,7
Bank Millennium S.A.	2,3	2,0
Getin Noble Bank S.A.	1,9	2,0
Alior Bank S.A.	4,5	3,9
Bank Handlowy w Warszawie S.A.	2,1	1,9
Idea Bank S.A.	2,7	3,6
Bank Ochrony Środowiska S.A.	1,4	1,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/RAPORT_O_SYTUACJI_BANKOW_2016_54435.pdf

Koszty ponoszone z tytułu płaconego podatku od niektórych instytucji finansowych banki mogły rekompensować nie tylko poprzez wyższe marże kredytowe, ale również poprzez zwiększenie innych źródeł przychodów czy ograniczenie kosztów (rys. 16).

Potwierdzać to mogą poniższe analizy porównawcze zmian poziomu wyniku z tytułu prowizji, kosztów odsetkowych oraz kosztów działania banków przed i po wprowadzeniu podatku bankowego.

Rys. 16 Przychody z tytułu opłat i prowizji oraz wynik z tytułu prowizji w bankach w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF.

W latach 2015–2024 nastąpił wzrost wyniku z tytułu prowizji w bankach z ok. 13,3 mld zł do ok. 19,5 mld zł, w tym najwyższa dynamika wzrostu notowana była od 2018 r., co może świadczyć o pewnym przesunięciu w czasie, a właściwie – stopniowym dostosowywaniu przez banki działań w celu łagodzenia skutków podatku bankowego. Innym istotnym czynnikiem

wpływającym w tym czasie na wzrost poziomu prowizji był spadek wyniku z tytułu odsetek w wyniku obniżenia stóp NBP przez RPP w 2020 r. (rys. 17). Dopiero podwyżki stóp NBP, zapoczątkowane w październiku 2021 r., pozwoliły bankom odbudować poziom wypracowywanego wyniku odsetkowego (rys. 18).

Po wprowadzeniu podatku bankowego, w celu ochrony wyników finansowych banki mogły być także zmuszone do większej dyscypliny kosztowej i ogra-

niczania zarówno kosztów działania banków (w tym kosztów pracowniczych) jak i kosztów ogólnego zarządu (rys. 17).

Rys. 17 Koszty działania ogółem (w tym koszty pracownicze i koszty ogólnego zarządu) w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerwaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.

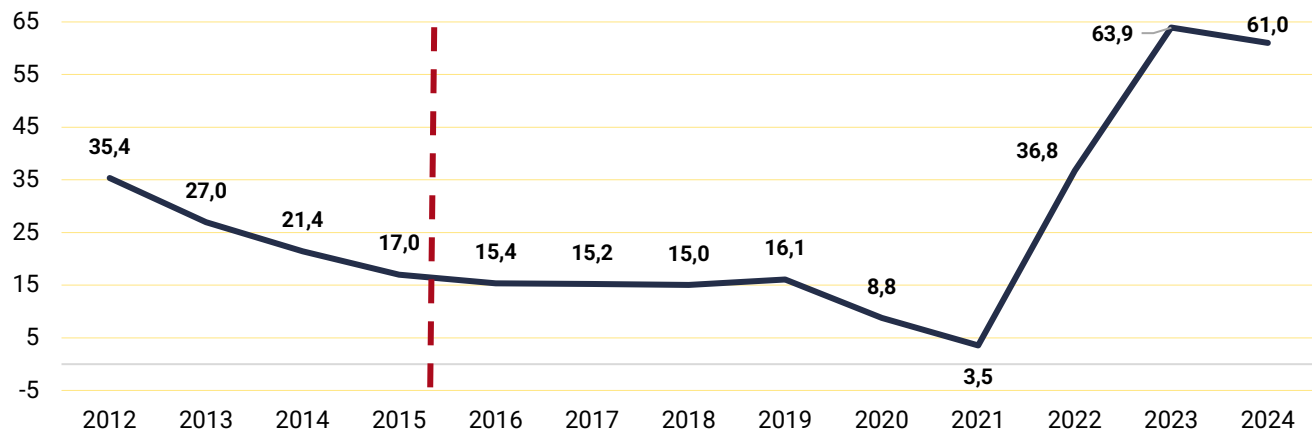


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Można zauważyć, że bezpośrednio przed wprowadzeniem podatku bankowego⁵⁰, aż do 2021 r. koszty działania banku były utrzymywane na relatywnie stabilnym poziomie. Przyczynami zauważalnego wzrostu kosztów pracowniczych, a w szczególności kosztów ogólnego zarządu w 2022 r., były nasilające się zjawiska inflacyjne (średnioroczna inflacja 114,4%) oraz złagodzenie dyscypliny kosztowej w świetle wzrostu wyników finansowych banków (w 2022 versus 2021 roku – o ponad 75%).

Analiza poziomu kosztów odsetkowych wskazuje również, że mógł być to jeden z wielu rozwiązań wykorzystanych przez banki w celu pokrycia kosztów podatku od niektórych instytucji finansowych, gdyż koszty te w 2016 r., w por. do 2015 r., obniżyły się o ponad 10% (pomimo braku zmian w poziomie stóp NBP, abstrahując od innych czynników) i do 2019 r. utrzymywały się na porównywalnym poziomie, kiedy pojawiły się pierwsze symptomy inflacji.

Rys. 18 Koszty odsetkowe w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerwaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF.

⁵⁰ Tj. w roku 2015 r., kiedy banki zostały zobligowane do wpłat do BFG na wypłaty środków gwarantowanych deponentom SK Banku – 2,036 mld zł.

4.2. Szacunki związane ze zmianą kosztów kredytów po wprowadzeniu podatku bankowego

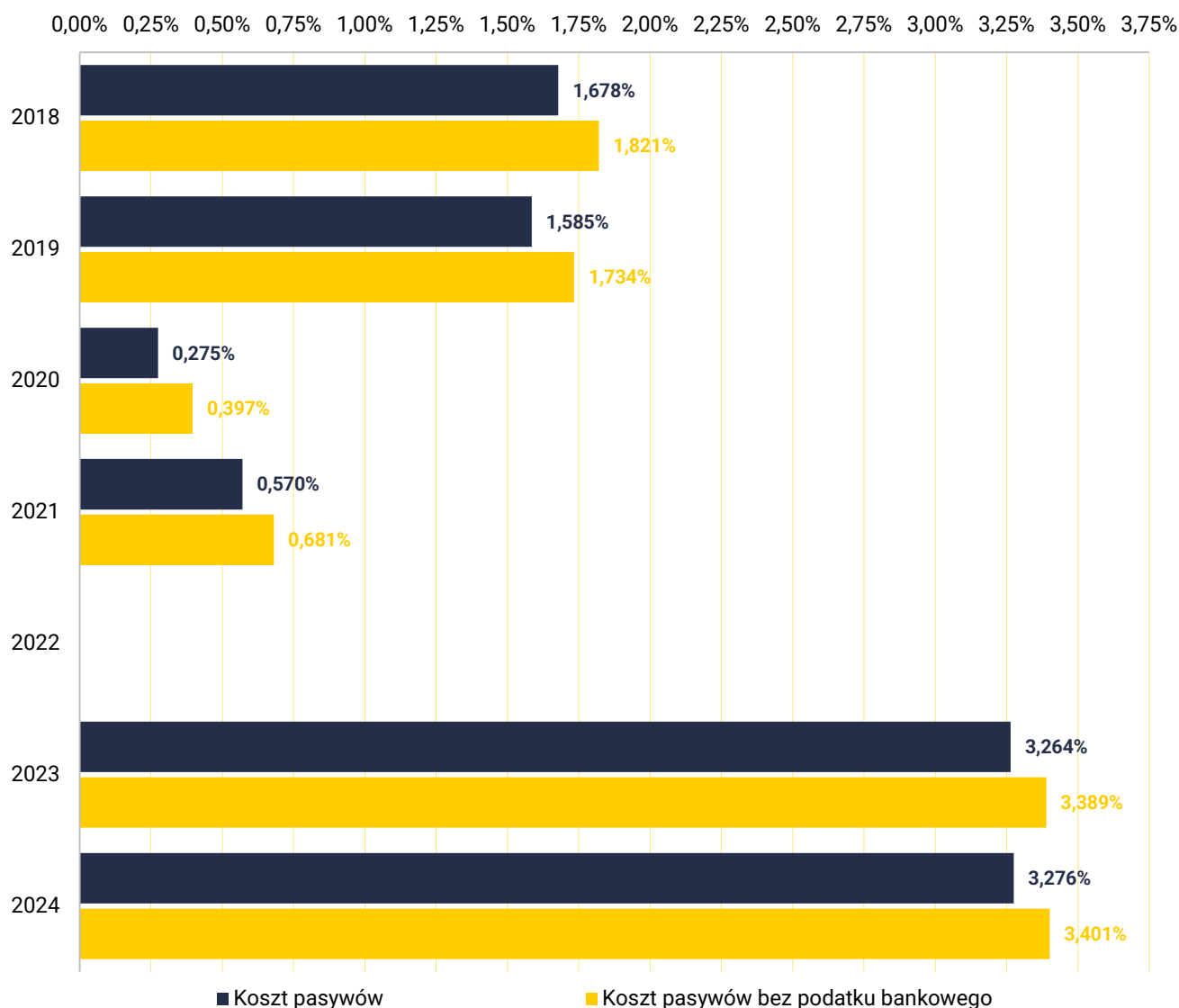
W celu oszacowania zmiany kosztu kredytów po wprowadzeniu podatku bankowego można wyznaczyć przybliżoną różnicę pomiędzy granicznym kosztem finansujących kredyty pasywów sektora bankowego a ich kosztem z pominięciem podatku bankowego. W tym celu można zastosować podejście porównywalne do metody adekwatności kapitałowej.

Graniczny koszt pasywów oszacowano jako sumę kosztu kapitałów własnych (wynikającego z oczekiwanego zwrotu na kapitale własnym (ROE) oraz kosztów środków klientów (depozytów terminowych oraz środków na rachunkach bieżących, w podziale na środki złotowe i walutowe), dodatkowo skorygo-

wanych o koszt rezerwy obowiązkowej. Analogicznie jak w metodzie adekwatności kapitałowej, przeprowadzono obliczenia granicznego kosztu pasywów z i bez podatku bankowego. Do wyliczeń zastosowano stawkę efektywnego CIT (zgodnie z danymi z NBP, opisanymi w podrozdziale 3.3.1).

Wykorzystując do obliczeń dane KNF oraz NBP można oszacować koszt pasywów sektora bankowego z i bez podatku bankowego. Wyniki przedstawiono na rys. 19, przy czym, ze względu na zmianę zasad rachunkowości, nie jest możliwe dokonanie obliczeń w latach 2016–2017. Ze względu na brak danych nie można także przeprowadzić porównywalnych obliczeń dla roku 2022.

Rys. 19 Koszty pasywów sektora bankowego z i bez podatku bankowego. Wyliczenia za lata 2018–2024.

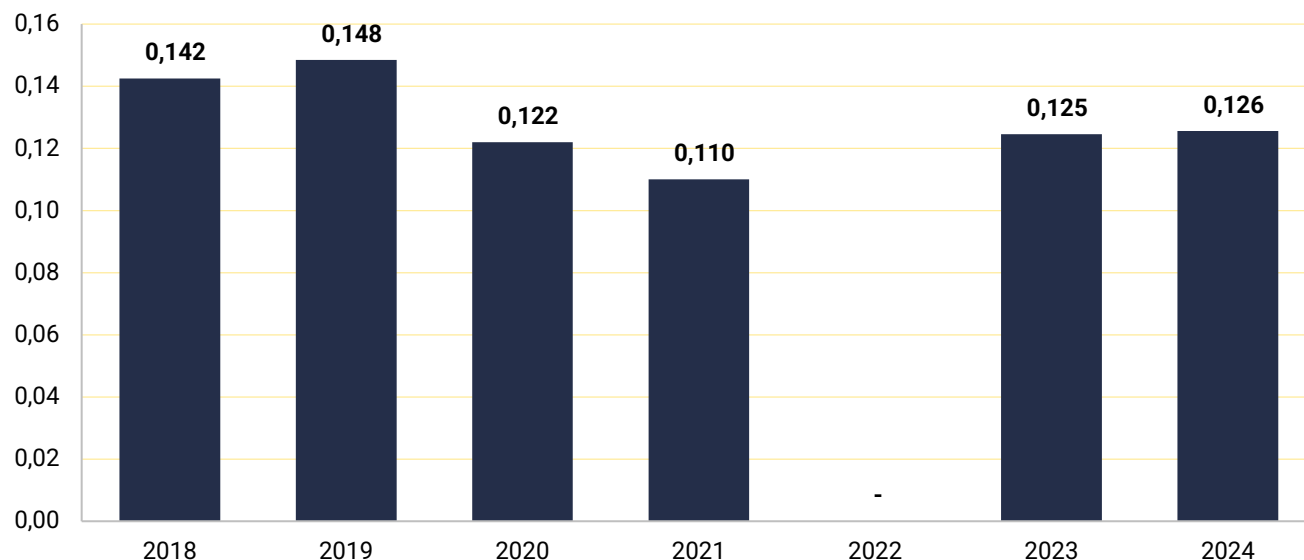


Źródło: Obliczenia własne.

Na podstawie wyliczeń przedstawionych na rys. 19, można oszacować różnicę kosztów pasywów sektora bankowego z i bez podatku bankowego, która stanowi potencjalny wzrost kosztu kredytów związany

z wprowadzeniem podatku bankowego. Średni wzrost wynosi ok. 0,129 punktu procentowego, a szczegółowe roczne wyniki przedstawiono na rys. 20.

Rys. 20 Szacunkowa różnica [w punktach procentowych] kosztów pasywów sektora bankowego z i bez podatku bankowego. Wyliczenia za lata 2018–2024.



Źródło: Obliczenia własne.

5. Wyłączenia niektórych kredytów z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym

5.1. Przykłady z innych jurysdykcji podatkowych

Celem wyłączeń niektórych kredytów spod opodatkowania podatkiem bankowym w niektórych państwach jest przede wszystkim ochrona określonych form finansowania, mających kluczowe znaczenie społeczne lub gospodarcze, np. kredyty hipoteczne lub kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Wprowadzanie wyłączeń uzasadniano zachowaniem stabilności finansowej sektora bankowego,

zachęcaniem do długoterminowego finansowania, wspieraniem polityki prorodzinnej, stymulowaniem inwestycji gospodarczych czy unikaniem podwójnego opodatkowania. Przykłady wyłączeń spod daniny bankowej (podatku względnie opłat) w państwach stosujących model opodatkowania aktywów zawiera tabela 10.

Tabela 10. Przykłady wyłączeń aktywów spod daniny bankowej.

Państwo	Rodzaj daniny bankowej	Rodzaj wyłączonych aktywów
Szwecja	Opłata stabilizacyjna (stability fee, 2015–2021)	- kredyty mieszkaniowe, - kredyty udzielane spółdzielniom mieszkaniowym
Węgry	Podatek bankowy (od 2010)	- kredyty hipoteczne dla rodzin (wsparcie społeczne), - kredyty inwestycyjne dla przedsiębiorców (projekty inwestycyjne, tworzenie nowych miejsc pracy)
Wielka Brytania	Podatek bankowy (2011–2021)	- długoterminowe finansowanie zabezpieczone (np. zabezpieczone hipotecznie kredyty mieszkaniowe), - kredyty i aktywa zagraniczne (np. pożyczki udzielane klientom zagranicznym) - długoterminowe inwestycje kapitałowe (np. instrumenty finansowe niskiego ryzyka)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie desk research.

Ponadto w ramach niemieckiej opłaty na fundusz restrukturyzacyjny (ang. *Restructuring Fund Levy*), rozważano ulgi dla kredytów MŚP lub aktywów niskiego ryzyka (takich jak kredyty hipoteczne). W Szwecji,

w ramach debaty publicznej nad nowym podatkiem bankowym (od 2022), postulowano zwolnienia tzw. zielonych inwestycji (np. kredytów na zwiększenie efektywności energetycznej).

5.2. Ulgi i wyłączenia z perspektywy teorii optymalnego opodatkowania

Zgodnie z teorią optymalnego opodatkowania (Mirrlees 1971), celem polityki podatkowej powinno być maksymalizowanie dobrobytu społecznego przy jak najmniejszym zaburzeniu decyzji ekonomicznych podmiotów. Wyłączenia z opodatkowania prowadzą do nieefektywności alokacyjnej, ponieważ decyzje gospodarcze są stymulowane preferencjami podatkowymi, a nie rzeczywistym potencjałem ekonomicznym. Tworzą one zatem sztuczne bodźce do alokowania zasobów w uprzywilejowane sektory. Zaburzają tym samym neutralność podatkową, mającą zapewniać, że podatki nie powinny wpływać na wybory gospodarcze obywateli i przedsiębiorstw.

Liczne wyłączenia i ulgi podważają ich efektywność i sprawiedliwość, często wynikają z nacisków politycznych, a nie z uzasadnionych przyczyn ekonomicznych (Keen 2012). Wyłączenia zwiększają

złożoność systemu podatkowego i koszty procesu fiskalnego. „Rozbudowany system ulg, zwolnień i wyłączeń z podstawy opodatkowania prowadzi do erozji bazy podatkowej, obniża efektywność fiskalną i komplikuje konstrukcję systemu podatkowego, co wpływa negatywnie na jego przejrzystość i sprawiedliwość” (Grądzki 2006).

Nieefektywne struktury podatkowe mogą hamować wzrost gospodarczy poprzez zniekształcenie decyzji inwestycyjnych (Benedek, Keen, Wingender 2013). Opodatkowanie sektora finansowego powinno wynikać z precyzyjnie określonych celów (np. ograniczenia ryzyka systemowego), a nie wyłącznie z potrzeb fiskalnych lub politycznych. Badania Claessensa i Kodresa (2014) pokazują, że wyłączenia w podatkach sektorowych skutkują niższą efektywnością fiskalną, a ich efekty są krótkoterminowe.

5.3. Stanowisko Zespołu SGH

Opierając się na wynikach dotychczasowych badań, w szczególności uwzględniających postulaty teorii optymalnego opodatkowania, Zespół SGH nie popiera wprowadzenia kolejnych wyłączeń w podstawie wymiaru podatku bankowego w kształcie obecnie obowiązującym. Przy tym, Zespół SGH ma przede wszystkim na względzie następujące argumenty:

- preferencje podatkowe mogą zniekształcać zachowania ekonomiczne poprzez faworyzowanie niektórych aktywów lub sektorów kosztem innych, co prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów oraz odejścia od wycen opartych na mechanizmach rynkowych (Musgrave, Musgrave 1989);
- preferencje podatkowe, które nie są oparte na jasno określonych celach polityki, mogą prowadzić do nieefektywności gospodarczych oraz zniekształcać decyzje inwestycyjne, w tym prowadzić do niewłaściwej wyceny aktywów (OECD 2010);
- system ulg podatkowych stosowanych arbitralnie, bez przejrzystych kryteriów, zaburza funkcje redystrybucyjne i alokacyjne podatków oraz powoduje trudności w ocenie realnej wartości ekonomicznej aktywów (Osiatyński 2006);

- wprowadzenie ulg i wyłączeń podatkowych bez uzasadnienia ekonomicznego prowadzi do zniekształcenia rzeczywistej wartości aktywów, wpływa na błędną alokację kapitału i zakłócenia w decyzjach inwestycyjnych (Gołębiowski 2017);
- obecna konstrukcja podatku bankowego skłania banki do zwiększania inwestycji w skarbowe papiery wartościowe, które są wyłączone z podstawy opodatkowania, co może mieć negatywne konsekwencje dla alokacji kapitału w gospodarce (300Research, 2021).

Zdaniem Zespołu SGH, arbitralnie ustalane wyłączenia z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym mogą prowadzić do pogłębiania zniekształceń czy kolejnych deformacji aktywów. Tworzą one też kolejne precedensy dla kolejnych wyłączeń, zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym. Częste punktowe i systemowo niespójne zmiany w przepisach podatkowych (stawki, ulgi czy wyłączenia) prowadzą do wzrostu niepewności po stronie podatników i niestabilności systemu podatkowego. Skoro pewne aktywa można wyłączyć spod opodatkowania, to równie dobrze mogą one w przyszłości

stać się ponownie elementem podstawy wymiaru podatku bankowego.

Z tych względów należy oczekiwać, że wprowadzenie wyłączeń niektórych kredytów spod opodatkowania podatkiem bankowym będzie polityką o ograniczonej długoterminowej skuteczności i nie doprowadzi do trwałego zwiększenia dostępności kredytowej. Zdaniem Zespołu SGH, arbitralnie ustalane wyłączenia z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym mogą prowadzić do pogłębiania zniekształceń czy kolejnych deformacji aktywów. Tworzą one też kolejne precedensy dla kolejnych wyłączeń, zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym. Częste punktowe i systemowo niespójne zmiany w przepisach podatkowych (stawki, ulgi czy wyłączenia) prowadzą do wzrostu niepewności po stronie

podatników i niestabilności systemu podatkowego. Skoro pewne aktywa można wyłączyć spod opodatkowania, to równie dobrze mogą one w przyszłości stać się ponownie elementem podstawy wymiaru podatku bankowego.

Z tych względów należy oczekiwać, że wprowadzenie wyłączeń niektórych kredytów spod opodatkowania podatkiem bankowym będzie polityką o ograniczonej długoterminowej skuteczności i nie doprowadzi do trwałego zwiększenia ich dostępności. Warto przy tym zauważyć, że w państwach stosujących model opodatkowania aktywów (zbliżony do polskiego podatku bankowego) umiarkowanie i często jedynie przejściowo korzystano ze stymulacji polegającej na wyłączeniach niektórych kredytów spod daniny bankowej (zob. podrozdział 5.1.).

6. Analiza wysokości i stabilności w czasie opodatkowania podatkiem bankowym w rekomendowanej formule

6.1. Rekomendowana formuła podatku bankowego

Na podstawie dotychczasowych rozważań oraz badań wtórnych Zespół SGH uważa, że nie jest pożądane wprowadzanie modyfikacji w zakresie podstawy wymiaru do obecnie obowiązującego w Polsce modelu opodatkowania aktywów, lecz oparcie podstawy opodatkowania podatku bankowego na zobowiązaniach banków – tzw. rekomendowana przez Związek Banków Polskich formuła podatku bankowego.

Po pierwsze, wprowadzenie podatku bankowego, naliczanego od zobowiązań, powinno prowadzić do obniżenia wskaźnika dźwigni finansowej (ang. financial leverage ratio). Banki, dla których finansowanie dłużne staje się droższe, powinny zwiększać udział kapitału własnego w strukturze finansowania (Bremus, Schmidt, Tonzer 2019). Ogranicza to ryzyko systemowe w sektorze bankowym.

Po drugie, podatek bankowy zachęcałby banki do promowania depozytów (w tym depozytów gwarantowanych), a podatników do bezpieczniejszych decyzji finansowych i większej stabilności finansowej (tak też Keen 2012).

Po trzecie, obecna konstrukcja podatku oparta na aktywach sprzyja ich „sztucznemu” (bodźcowanemu podatkowo) obniżaniu przez banki, np. poprzez zakupy skarbowych papierów wartościowych (Gajewski 2016).

Po czwarte, w konstrukcję opodatkowania aktywów wbudowana jest skłonność do ograniczania przez banki akcji kredytowej, w tym np. dla MŚP czy sektora innowacji. Osłabienie inwestycyjnej funkcji sektora finansowego przekłada się na niższą dynamikę wzrostu gospodarczego (OECD 2021; OECD 2024).

Wreszcie, w większości systemów podatkowych przewidujących tego rodzaju podatek sektorowy preferowany jest model opodatkowania zobowiązań, co znalazło również swoje uzasadnienie m.in. w ocenie skutków regulacji (zob. Raport ZBP).

Rekomendowana formuła podatku bankowego przyjmuje następującą postać (zob. niżej podrozdział 6.2.):

Suma pasywów	
minus	kwota wolna
minus	fundusze własne
minus	depozyty gwarantowane

6.2. Warianty rekomendowanej formuły podatku bankowego

Zdaniem Zespołu SGH, zmiana podstawy wymiaru podatku bankowego nie wymaga daleko idącej ingerencji regulacyjnej w konstrukcję podatku bankowego (np. krąg podatników, stawki czy kwoty wolne), ponieważ każda poważna ingerencja w system opodatkowania potęguje niepewność prawną. Jeżeli zmienia się tylko podstawa opodatkowania (wymiaru), a nie cel ani funkcja podatku bankowego, to nie ma potrzeby przeprojektowywania całej konstrukcji podatku. Dla zapewnienia przewidywalności i stabilności prawa podatkowego, zmiany powinny być ograniczone do niezbędnego minimum. Utrzymanie dotychczasowej konstrukcji podatku bankowego, przy jednoczesnej zmianie podstawy jego wymiaru, pozwala również uniknąć nadmiernych kosztów dostosowawczych po stronie podatników i administracji podatkowej.

Nadmiarowe zmiany w systemie podatkowym mogą naruszać zasadę zaufania obywateli do państwa. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 stycznia 2018 r. (II FSK 3370/15) uznał, że nadmiarowe zmiany konstrukcyjne w systemie podatkowym powinny być wyjątkowe i dobrze uzasadnione, ponieważ w przeciwnym razie mogą podważać stabilność prawa i zaufanie obywatela do organów państwowych.

W świetle powyższego, Zespół SGH przyjmuje, że wysokość kwoty wolnej (4 mld) powinna pozostać bez zmian, ze względu na zamiar wyłączenia mniejszych banków, w tym w szczególności banków spółdziel-

czych. Ustalając kwotę wolną na poziomie 4 mld zł dążono do zapewnienia proporcjonalności obciążeń podatkowych, tak aby większe instytucje finansowe, dysponujące większymi wartościami aktywami ponosiły wyższy ciężar podatkowy. Ustalenie progu na poziomie 4 mld zł prowadzi do faktycznego wyłączenia z opodatkowania mniejszych banków, takich jak banki spółdzielcze. W konsekwencji podatek bankowy dotyczy relatywnie dużych banków, które mają większy udział w rynku i potencjalnie większy wpływ na stabilność systemu finansowego.

Proponowana zmiana formuły podatku bankowego przewiduje wyłączenie z podstawy opodatkowania depozytów objętych systemem gwarancji BFG. Stworzy to zachętę dla banków do gromadzenia stabilnych i bezpiecznych źródeł finansowania oraz zwiększenia ochrony klientów. Celem tego rozwiązania jest zatem ograniczenie ryzyka systemowego. Wyłączenie depozytów gwarantowanych z podstawy wymiaru podatkiem bankowym jest (lub było) stosowane w kilku państwach europejskich, np. w Holandii, Szwecji czy Wielkiej Brytanii (zob. Raport ZBP).

Na rysunku 21 zestawiono obecnie obowiązującą formułę podatku bankowego z rekomendowaną formułą podatku bankowego w 2 wariantach. Rozpatrywano również trzeci wariant, polegający na pomniejszeniu podstawy opodatkowania o poziom długoterminowych depozytów. Ze względu na brak takich danych, Zespół SGH odstąpił od analizy tego wariantu.

Rysunek 21. Porównanie obowiązującej obecnie formuły podatku bankowego z rozpatrywanymi wariantami rekomendowanej formuły.

Formuła obecna	Formuła rekomendowana (wariant I)	Formuła rekomendowana (wariant II)
pasywa	pasywa	pasywa
kwota wolna od podatku (4 mld)	kwota wolna od podatku (4 mld)	kwota wolna od podatku (4 mld)
fundusze własne	fundusze własne	fundusze własne
papiery dłużne	depozyty klientów	depozyty gwarantowane
	papiery dłużne/depozyty (2016)	papiery dłużne/depozyty gwarantowane (2016)
	0,36	0,49

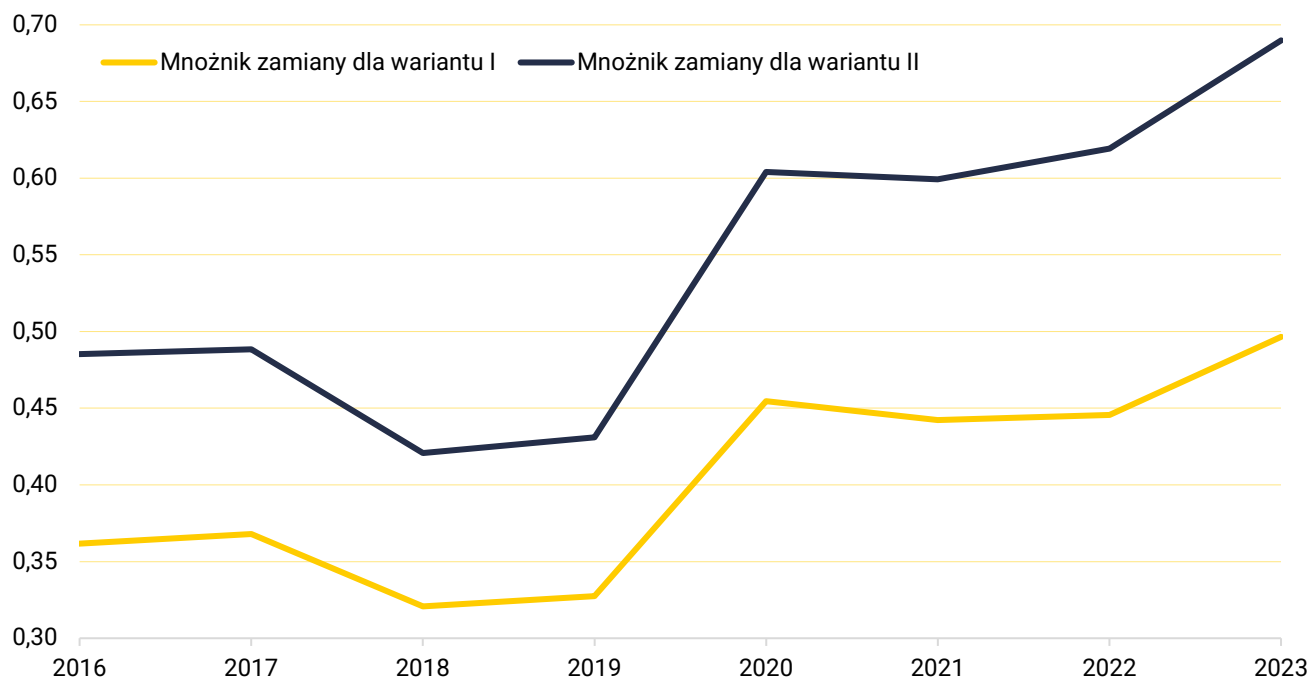
Źródło: Opracowanie własne.

Z kalkulacyjnego punktu widzenia, w porównaniu do obecnie obowiązującego kształtu podatku bankowego, różnica będzie sprowadzać się do zastąpienia obniżenia podstawy opodatkowania z tytułu dłużnych papierów wartościowych przez pomniejszenie o wartość:

- depozytów klientów (wariant I) albo
- depozytów gwarantowanych (wariant II).

W celu zapewnienia porównywalnych wpływów do budżetu z tytułu podatku bankowego w ramach obecnie obowiązującej oraz rekomendowanej formuły, proponowane warianty rekomendowanej formuły zależą bezpośrednio od mnożników zamiany, będących ilorazem dłużnych papierów wartościowych do depozytów sektora niefinansowego w przypadku wariantu I, zaś depozytów gwarantowanych w przypadku wariantu II. Mnożniki te przyjmują różne wartości w poszczególnych latach, a ich wartości przedstawione zostały na rys. 22.

Rys. 22 Wartość mnożników zamiany dla proponowanych wariantów.



Źródło: Opracowanie własne.

6.3. Wyłączenie banków zrzeszających

Zdaniem Zespołu SGH, w rekomendowanej formule podatku bankowego spod opodatkowania powinny zostać podmiotowo wyłączone banki zrzeszające (Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. i SGB-Bank S.A.), które pełnią funkcję centralną, organizacyjną i koordynującą dla zrzeszonych banków spółdzielczych. Nie konkurują z nimi, lecz wspierają ich działalność, co znacząco odbiega od modelu banku komercyjnego.

Banki zrzeszające przyjmują środki finansowe od zrzeszonych banków spółdzielczych, ale wpływy te są wynikiem wewnętrznej struktury organizacyjnej,

zwykle stanowiąc przedmiot wzajemnych rozliczeń w systemie spółdzielczym. Uwzględnianie ich w wymiarze podatku bankowego prowadziłoby do nieuzasadnionego obciążenia banków zrzeszających, które nie osiągają samodzielnych korzyści ekonomicznych z tych środków.

Opodatkowanie banku zrzeszającego tak, jakby był bankiem komercyjnym, zaburza wewnętrzną logikę podatku bankowego i prowadzi do nierównego traktowania podmiotów o różnych funkcjach i strukturze działania (Krajowy Związek Banków Spółdzielczych 2015).

7. Stawka podatkowa w rekomendowanej formule podatku bankowego

Jak już wynika z wcześniejszych rozważań (zob. np. podrozdział 6.2.) stabilność regulacyjna w zakresie stawek podatkowych jest fundamentem systemu podatkowego, wzmacniającym bezpieczeństwo obrotu i zaufanie podatników do państwa. Przyjmujemy poniżej założenie, że stawka podatkowa pozostaje niezmienna w poszczególnych latach.

Bazując na obliczeniach dla lat 2016–2023 i na porównaniu obowiązującej formuły podatku bankowego do rekomendowanej formuły w dwóch wariantach (zob. podrozdział 6.2.), można wyznaczyć proponowaną stawkę podatku. Przy tym warunkiem ograniczającym jest zapewnienie zbliżonego poziomu wpływów budżetowych z tytułu podatku bankowego.

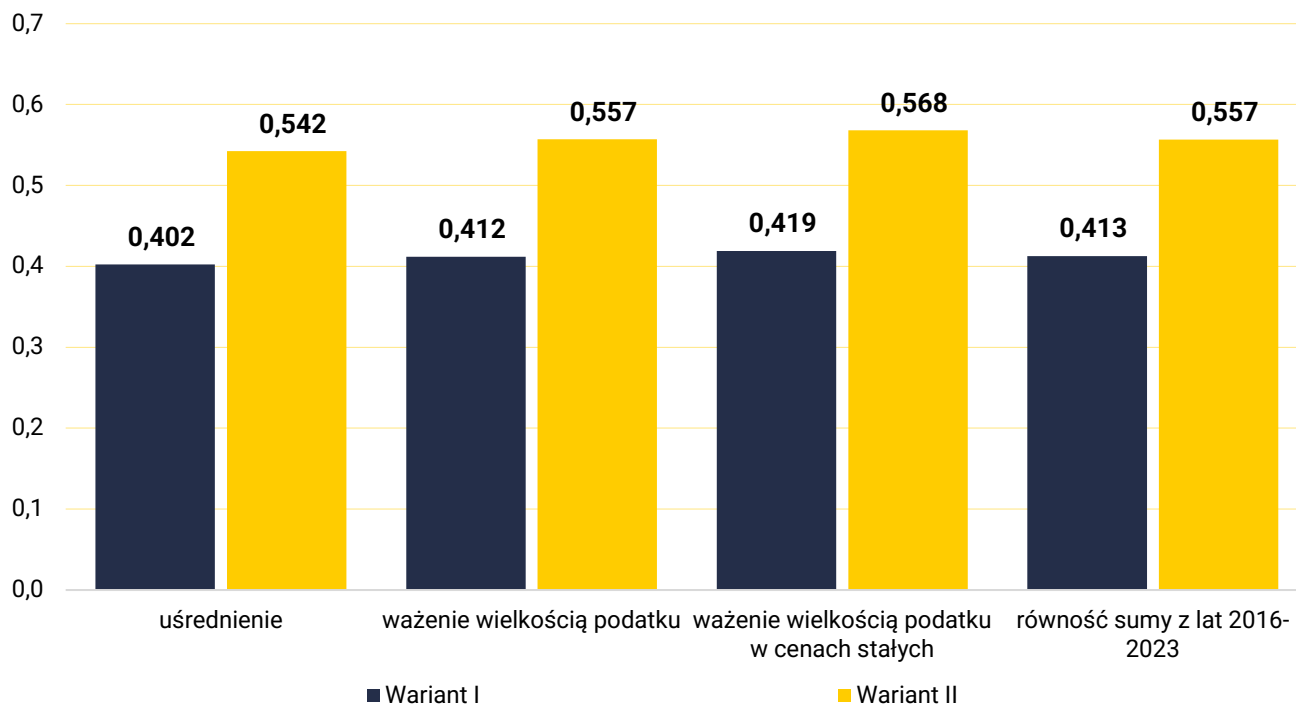
Zespół SGH poddał analizie kilka opcjonalnych sposobów ustalenia stawki podatku bankowego w rekomendowanej formule, w szczególności w oparciu o:

- uśrednioną wartość mnożnika zamiany z lat 2016–2023,

- średnią ważoną mnożników zamiany z lat 2016–2023, gdzie za wagi przyjęte są wielkości podatku bankowego, wyliczonego według aktualnej formuły,
- średnią ważoną mnożników zamiany z lat 2016–2023, gdzie za wagi przyjęte są wielkości podatku bankowego, wyliczonego według aktualnej formuły, wyrażonych w cenach stałych,
- mnożnik ustalony w wysokości pozwalającej na zrównanie sumy wpływów z podatku bankowego z lat 2016–2023.

Wartości ujednoliconych w rozpatrywanym okresie mnożników zamiany, w zależności od opcji wskazanej powyżej, przedstawiono na rys. 23.

Rys. 23 Wartość mnożników zamiany dla rekomendowanej formuły w dwóch wariantach.



Źródło: Opracowanie własne.

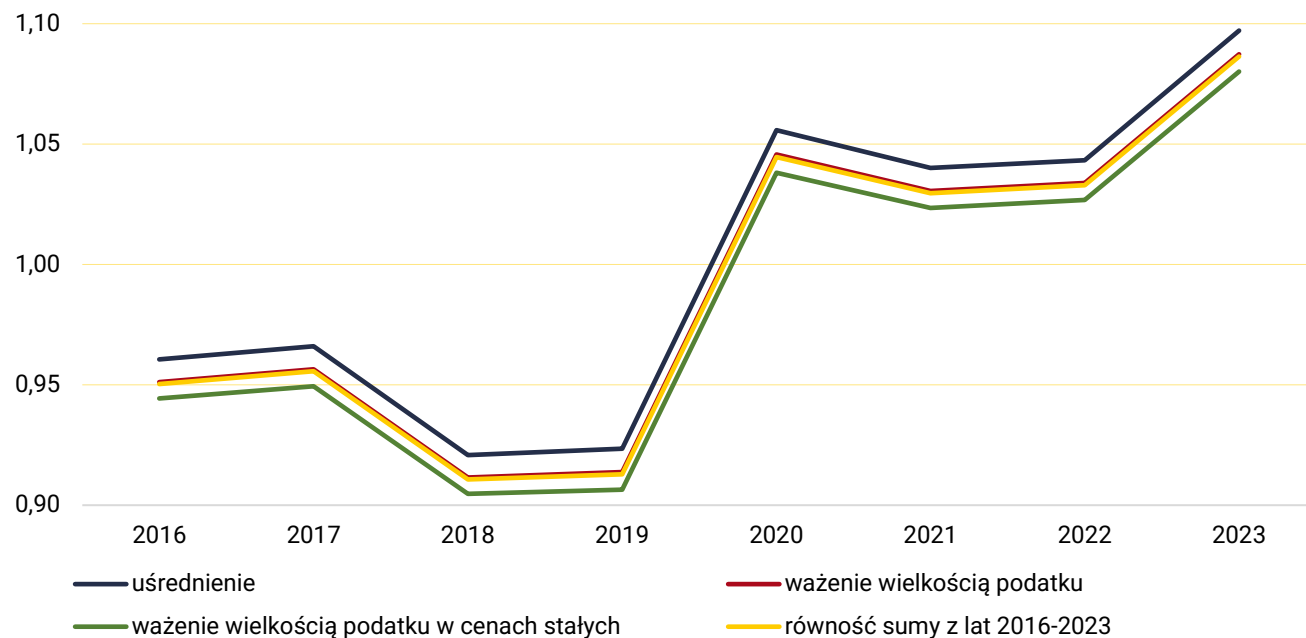
Przy zastosowaniu wyznaczonych wartości ujednoliczonych w okresie 2014–2023 mnożników zamiany, stosunek wysokości podatku bankowego w wariantach I rekomendowanej formuły do wysokości podat-

ku bankowego opłaconego według obecnie obowiązującej formuły oscyluje wokół jedynki, ale nie jest stały.

Do roku 2019 wpływy z podatku bankowego obliczane według rekomendowanej formuły byłyby mniejsze, ale od 2020 r. przekroczyłyby wartość podatku bankowego płaconego w obecnej formule.

Zestawienie w formie wykresu dla wariantu I rekomendowanej formuły i każdej z czterech rozpatrywanych opcji wyznaczania mnożników zamiany przedstawiono na rys. 24.

Rys. 24 Stosunek wartości podatku bankowego w wariantie I rekomendowanej formuły do wartości podatku bankowego według obecnie obowiązującej formuły.

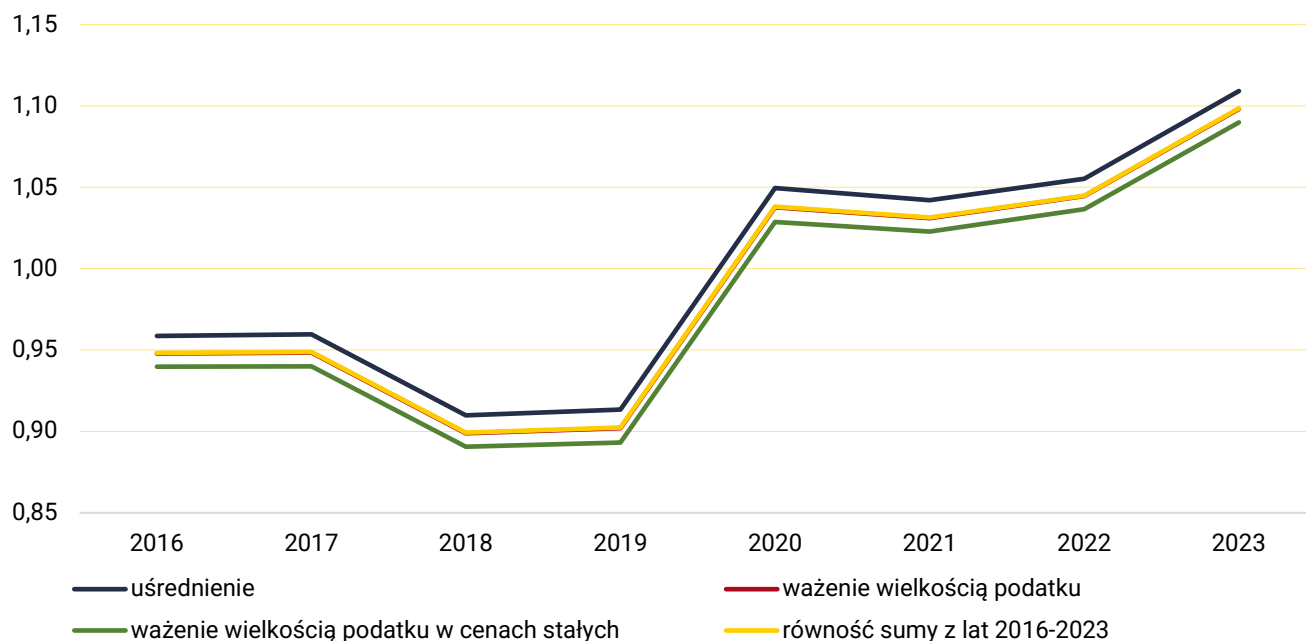


Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku wariantu II rekomendowanej formuły analogicznie określone ilorazy kształtują się jak pokazano na rys. 25. Różnią się one nieznacznie od tych obliczonych dla wariantu I. Szacowane wpływy z ty-

tułu podatku bankowego obliczone na podstawie wariantu I byłyby wyższe do ok. 2020 r., a od 2021 r. zmieniłyby się na korzyść wariantu II.

Rys. 25 Stosunek wartości podatku bankowego w wariantie II rekomendowanej formuły do wartości podatku bankowego według obecnie obowiązującej formuły.

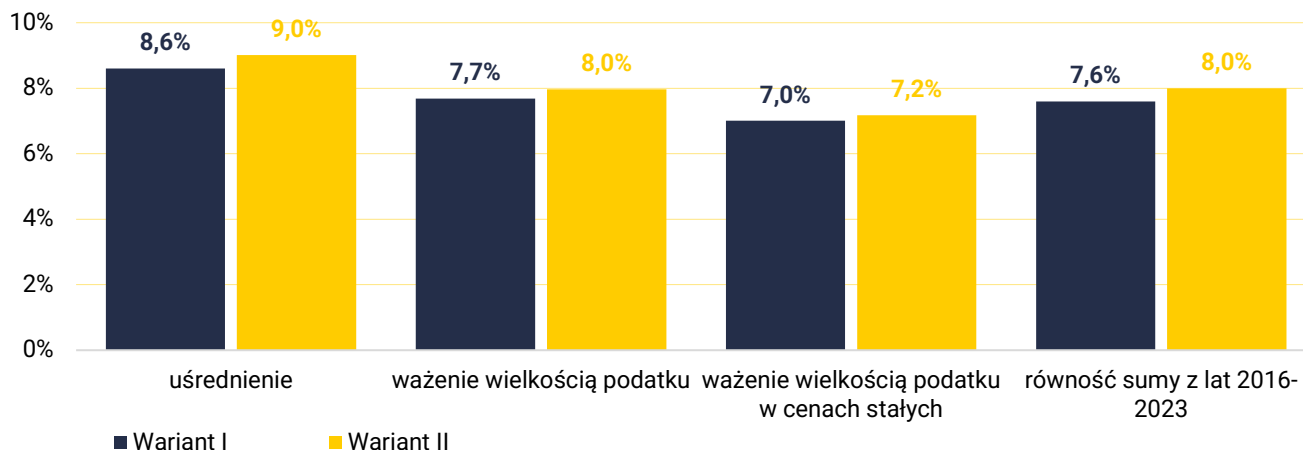


Źródło: Opracowanie własne.

Można zatem założyć, że przy zastosowaniu rekomendowanej formuły, wpływy byłyby wyższe o ok. 8%, w zależności od wybranej opcji wyznaczenia

nia mnożników zamiany, niż przy zastosowaniu obecnie obowiązującej formuły. Dokładne wartości zaprezentowano na rys. 26.

Rys. 26 Hipotetyczny wzrost wpływów z tytułu podatku bankowego w 2024 r., w zależności od zastosowanego wariantu rekomendowanej formuły oraz opcji wyznaczania mnożników zamiany.



Źródło: Opracowanie własne.

Przewidywane wpływy z tytułu podatku bankowego bazują na danych historycznych i starają się w możliwie wierny sposób odzwierciedlić zmieniające się otoczenie gospodarcze i geopolityczne. Stanowią

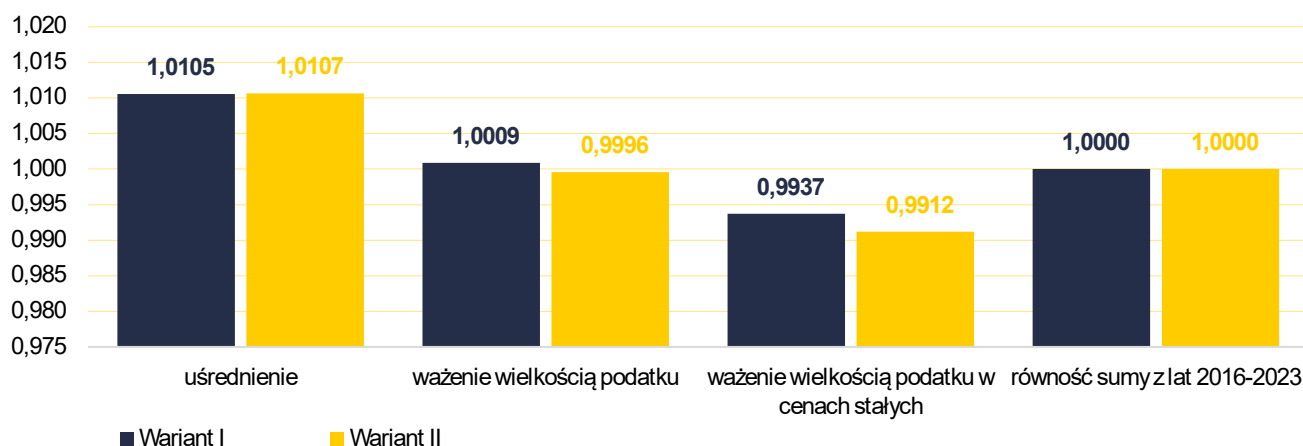
jednak szacowania obejmujące całość sektora bankowego, bez uwzględnienia indywidualnych sytuacji poszczególnych banków.

8. Hipotetyczna wysokość wpływów budżetowych

W okresie analizy, tj. w latach 2016–2023, w zależności od wybranego wariantu oraz opcji wyznaczania mnożników zamiany, sumaryczne wpływy z tytułu podatku bankowego zaprezentowano na rys. 27. W ostatniej z rozpatrywanych opcji mnożniki zamiany zostały dobrane tak, aby sumaryczne wpływy z tytułu podatku bankowego były identyczne. W przypad-

ku arytmetycznego uśrednienia mnożników wpływy byłyby większe, zaś w przypadku zastosowania średniej ważonej mnożników zamiany z lat 2016–2023, z wagami równymi wielkości wpływów z podatku bankowego obliczonego według obecnie obowiązującej formuły wyrażonych w cenach stałych, sumaryczne wpływy byłyby niższe.

Rys. 27 Zmiana sumarycznych wpływów z tytułu podatku bankowego w latach 2016–2023, w zależności od wybranego wariantu oraz opcji wyznaczania mnożników zamiany.

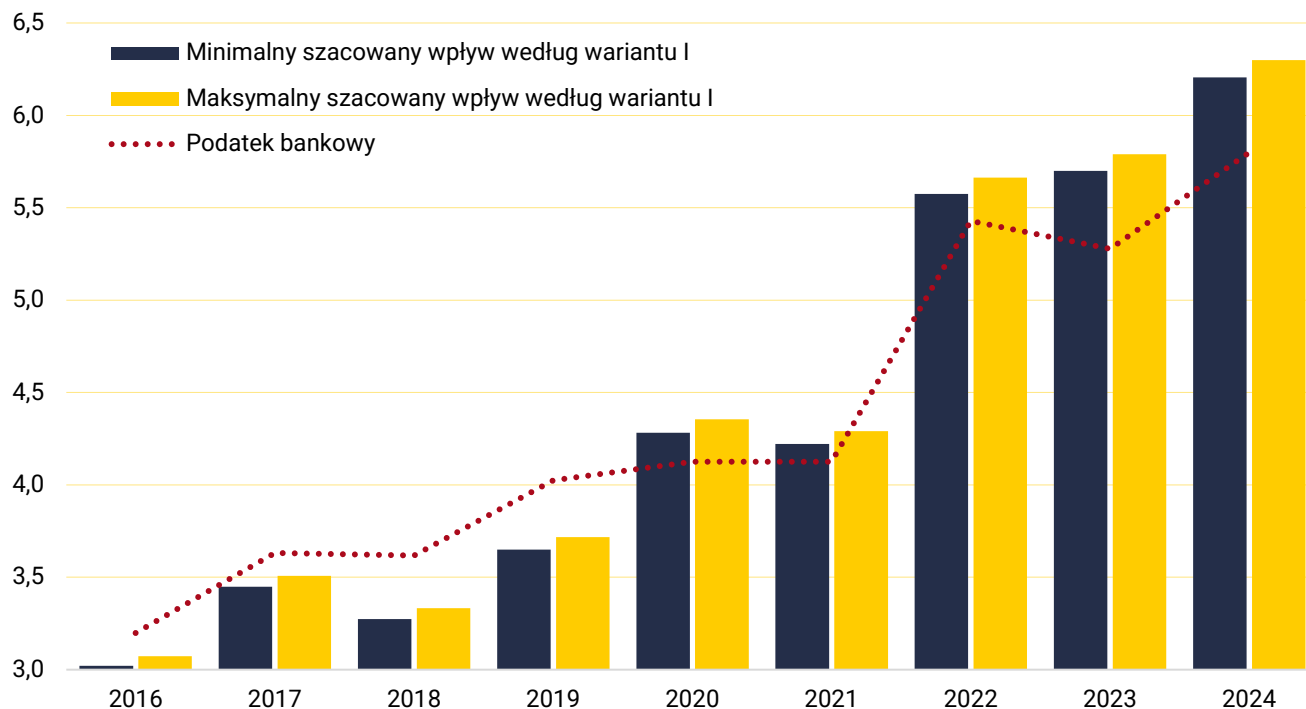


Źródło: Opracowanie własne.

Szacunkowe kwotowe wyliczenie wpływów z tytułu podatku bankowego w kolejnych latach przedstawiono na rys. 28 dla wariantu I w rekomendowanej for-

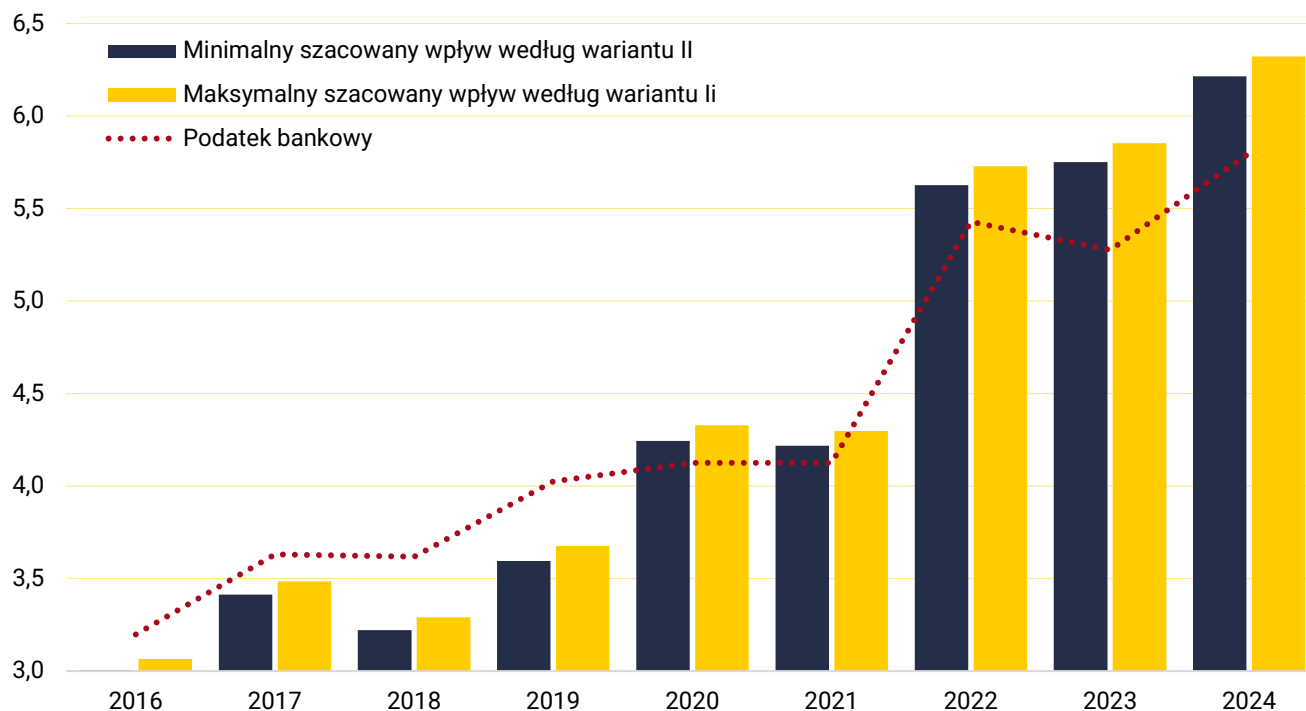
mule i na rys. 29 dla wariantu II. Zobrazowano kwoty według czterech opcji, które dałyby najmniejsze i największe przychody z tytułu podatku bankowego.

Rys. 28 Szacowane minimalne i maksymalne (z czterech rozpatrywanych opcji) wpływy z podatku bankowego przy zastosowaniu rekomendowanej formuły (wariant I). Przerywaną linią zaznaczone są faktyczne wpływy z podatku bankowego.



Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 29 Szacowane minimalne i maksymalne (z czterech rozpatrywanych opcji) wpływy z podatku bankowego przy zastosowaniu rekomendowanej formuły (wariant II). Przerywaną linią zaznaczone są faktyczne wpływy z podatku bankowego.

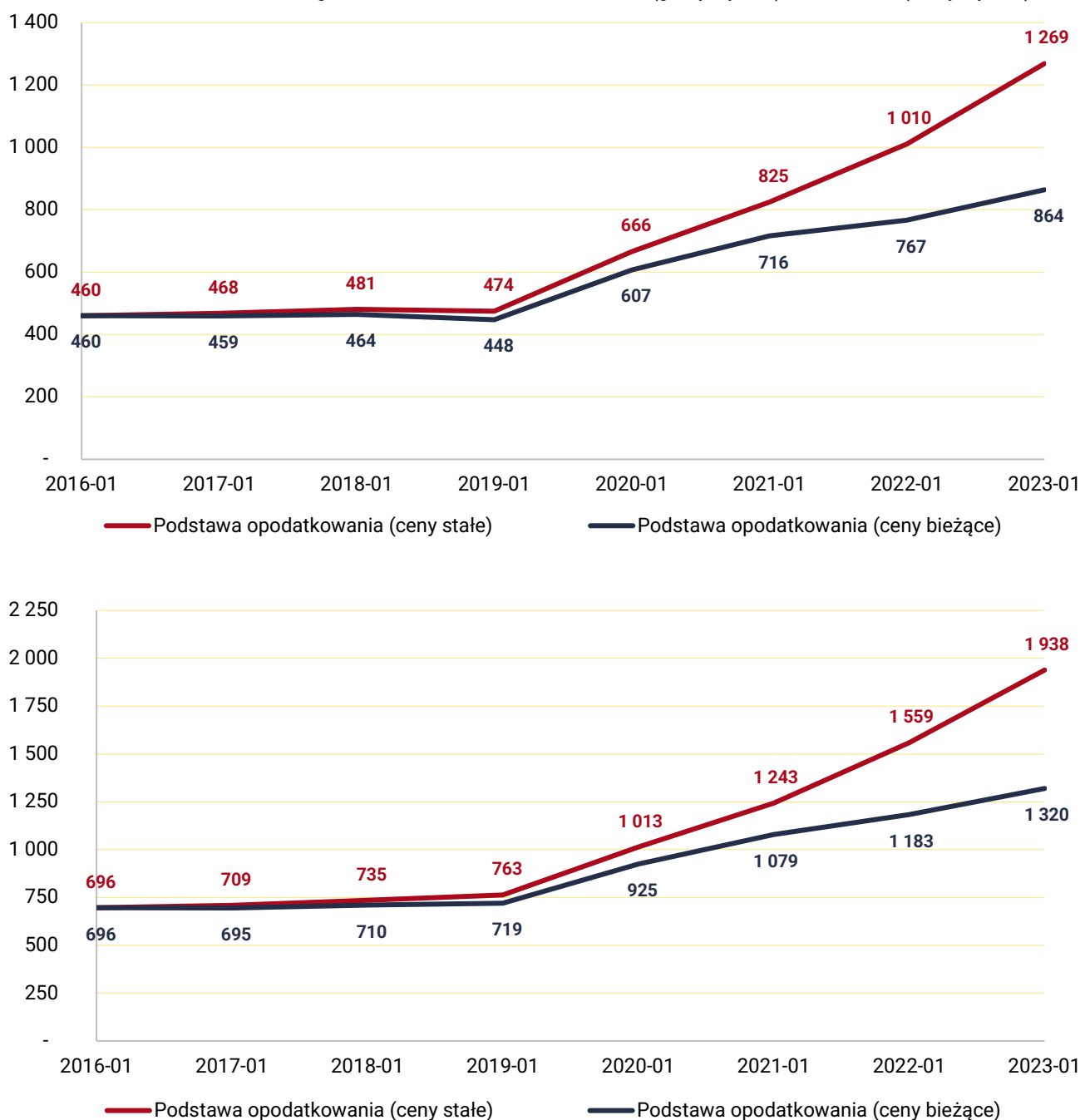


Źródło: Opracowanie własne.

Należy również podkreślić przewidywaną stabilność wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku bankowego przy zastosowaniu rekomendowanych formuł. Uzasadnienie takiego stwierdzenia można oprzeć na przebiegu szeregów czasowych związanych z wielkościami wchodzącymi w skład rekomendowanych formuł, które zostały przedstawione

na rys. 30. Z wykresów (w cenach bieżących i stałych na rok 2016) wynikają stosunkowo niewielkie zmiany w czasie lub też nieznacznie rosnące trendy. Z punktu widzenia formuł istotne są jednak zmiany różnic a nie wartości nominalnych, a te w ostatnich latach byłyby korzystniejsze z punktu widzenia wpływów budżetowych z tytułu podatku bankowego.

Rys. 30 Podstawa opodatkowania [w mld zł] dla podatku bankowego w cenach bieżących oraz stałych na rok 2016. Dane dla sektora bankowego w latach 2016–2023 w wariantcie I (górny wykres) i wariantcie II (dolny wykres).



Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiona analiza hipotetycznej wysokości wpływów budżetowych w rekomendowanej formule obejmuje cały sektor bankowy i siłą rzeczy stanowi agregację wpływów z poszczególnych banków.

W zależności jednak od konkretnej sytuacji oraz przyjętej polityki banku, wpływy z podatku bankowego nie muszą rozkładać się równomiernie czy nawet proporcjonalnie na poszczególne banki.

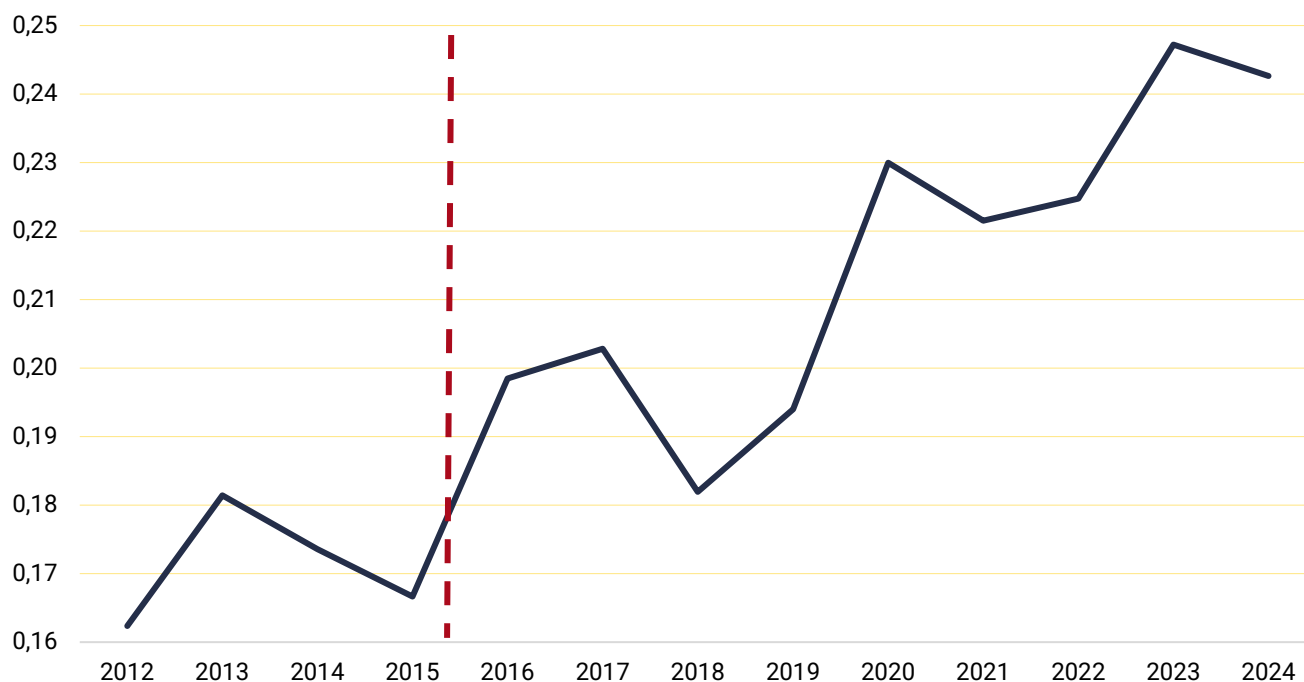
9. Skutki rekomendowanej formuły podatku bankowego na dostępność kredytów oraz zmianę ceny kredytu

Jednym z podstawowych celów zmiany podstawy opodatkowania podatkiem bankowym ma być ograniczenie jego negatywnego wpływu na akcję kredytową (zob. też podrozdział 6.1).

Skalę ograniczenia akcji kredytowej banków po wprowadzeniu obecnie obowiązującej formuły podatku bankowego w części związanej z preferencyjnym traktowaniem inwestycji w dłużne papiery warto-

ściowe (głównie w postaci skarbowych papierów wartościowych oraz papierów wartościowych ustawowo objętych gwarancjami Skarbu Państwa, zob. podrozdział 2.2.) można estymować analizując obserwowany od 2015 r. wzrost udziału tych papierów wartościowych w aktywach ogółem banków. Udział tych papierów w sumie bilansowej banków wzrósł z poziomu z ok. 17% w 2015 r. do ok. 24% w 2024 r. (rys. 31).

Rys. 31 Udział papierów wartościowych w aktywach ogółem banków w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.



Źródło: Dane KNF.

Od grudnia 2015 r. do grudnia 2024 r. poziom papierów wartościowych objętych preferencjami podatkowymi wzrósł z 260 mld zł do ponad 800 mld zł, czyli ponad 3-krotnie. W tym okresie suma bilansowa banków wzrosła ponad 2-krotnie. Przy założeniu utrzymywania porównywalnego udziału papierów wartościowych w sumie bilansowej banków w grudniu 2024 r. w porównaniu z ich udziałem w grudniu 2015 r., ich poziom powinien wynieść ok. 570 mld zł. Nadwyżka w wysokości ok. 230 mld zł (tj. różnica pomiędzy faktycznym ich poziomem w 12.2024 r. (800 mld zł) a hipotetycznym (570 mld zł)), przy zachowaniu udziału papierów w sumie bilansowej z 12.2015 r., mogłaby potencjalnie zostać wykorzystana przez banki na rozwój akcji kredytowej. Przedstawiona estymacja poziomu kredytów nie uwzględ-

nia jednak innych czynników, w szczególności tego, że po wybuchu pandemii w 2020 r., a następnie od 2022 roku, w wyniku nasilenia się inflacji i wzrostu stóp procentowych, banki zaostrzyły swoje polityki kredytowe.

Z kolei proponowana zmiana formuły podatku bankowego, tzn. wyłączenie z podstawy opodatkowania depozytów objętych systemem gwarancji BFG, realizowanym zgodnie z UBFG, powinna zachęcić banki do gromadzenia takich depozytów, a tym samym – ich preferencyjnego oprocentowania. Z punktu widzenia klientów zmiana formuły mogłaby prowadzić nie tylko do zwiększenia atrakcyjności depozytów gwarantowanych, a także zwiększenia bezpieczeństwa środków deponowanych w bankach, gdyż

w przypadku ogłoszenia upadłości banku, będą one zwrócone klientom.

Zwiększenie poziomu środków gwarantowanych w sektorze bankowym będzie miało różne implikacje nie tylko dla klientów, ale i dla samych banków. Do najważniejszych należy zaliczyć wzrost obciążenia banków składkami płaconymi na fundusz gwa-

rancyjny⁵¹ czy wyższe obciążenie z tytułu obowiązkowych wpłat do BFG w przypadku ewentualnego ogłoszenia upadłości innego banku (banków). Obserwowany udział środków gwarantowanych w depozytach sektora niefinansowego ogółem w latach 2016–2024 utrzymywał się na poziomie od 65% do 68% (tab. 11).

Tabela 11. Środki gwarantowane w bankach i ich udział w depozytach ogółem w latach 2016–2024 [w mld zł].

Rok	Środki gwarantowane w bankach	Depozyty sektora niefinansowego	Udział
31.12.2016	689	1 028	67%
31.12.2017	721	1 070	67%
31.12.2018	788	1 159	68%
31.12.2019	860	1 270	68%
31.12.2020	964	1 435	67%
31.12.2021	1 023	1 549	66%
31.12.2022	1 068	1 651	65%
31.12.2023	1 172	1 816	65%
31.12.2024	1 283	1 957	66%

Źródło: Dane KNF i BFG.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, środki funduszu gwarancyjnego banków do wykorzystania (w rozumieniu art. 2 pkt 69 UBFG) powinny być utrzymywane na docelowym poziomie, który wynosi obecnie 1,6% kwoty środków gwarantowanych. Przykładowo, wzrost depozytów gwarantowanych o 100 mld zł w sektorze bankowym, przyczynia się do wzrostu obciążenia banków składką na fundusz gwarancyjny w kwocie 1,6 mld zł. Natomiast przyjmując za punkt wyjścia stan depozytów gwarantowanych na koniec 2024 r., ich wzrost o 100 mld zł spowodowałby zwiększenie

szenie ich udziału w depozytach sektora bankowego z 66% do 67%.

Wzrost kosztów odsetkowych w bankach z tytułu wyższego oprocentowania depozytów gwarantowanych jest jednak trudny do oszacowania ze względu na zmienność czynników konkurencyjnych oraz dynamikę otoczenia rynkowego, w tym z tego względu, że pozyskane w ten sposób środki powinny przełożyć się także na wzrost akcji kredytowej lub innych alternatywnych inwestycji, co będzie miało wpływ na przychody banków.

10. Rekomendowane zmiany w ustawie o podatku od niektórych instytucji finansowych

Projektując konstrukcję podatku bankowego, decydenci powinni wziąć pod uwagę nie tylko bezpośrednie korzyści fiskalne, ale również potencjalne skutki uboczne dla gospodarki. W szczególności należy uwzględnić możliwość ograniczenia dostępności kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domo-

wych oraz wzrost kosztów finansowania, które mogą negatywnie wpływać na dynamikę inwestycji i konsumpcji, a w konsekwencji na tempo wzrostu gospodarczego (zob. wnioski wynikające z badań w pkt 3). Podatek bankowy nie powinien zniechęcać do akcji kredytowej, zwłaszcza dla MŚP i gospodarstw do-

⁵¹ Środki funduszu gwarancyjnego banków do wykorzystania powinny utrzymywać się na docelowym poziomie, który wynosi obecnie 1,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych. Zob. BFG, <https://www.bfg.pl/dla-instytucji-finansowych/skladki/skladki-na-fundusz-gwarancyjny-bankow/> [data pobrania: 16.04.2025 r.]

mowych. Jego podstawa powinna opierać się na niestabilnych zobowiązaniach, takich jak krótkoterminowe finansowanie rynkowe czy pasywa wysokiego ryzyka. Z kolei opodatkowanie depozytów klientów może zniechęcać do stabilnych źródeł finansowania.

Mając na uwadze również obecną sytuację geopolityczną oraz duże potrzeby budżetowe państwa, celem rekomendowanych przez Zespół SGH zmian nie jest postulowanie likwidacji podatku bankowego, a wprowadzenie w Ufnif nowej formuły ustalania podstawy wymiaru podatku bankowego. Nowa formuła podstawy wymiaru powinna korzystnie wpłynąć na rozwój gospodarki w dłuższym okresie i przy sprzyjających innych warunkach brzegowych (w tym m.in. obniżeniu inflacji oraz rynkowych stóp) prowadząc do wzrostu akcji kredytowej banków.

Jak już podkreślono w innym miejscu (zob. w szczególności podrozdziały 5.3., 6.1.-6.3.) Zespół SGH nie popiera wprowadzenia kolejnych zmian w podstawie wymiaru podatku bankowego w kształcie obecnie obowiązującym. Obecna konstrukcja podatku oparta na aktywach sprzyja bodźcowanemu podatkowo obniżaniu podstawy wymiaru przez banki, np. poprzez ukierunkowanie inwestycji na zakupy skarbowych papierów wartościowych. W dotychczasową konstrukcję opodatkowania aktywów wbudowana jest skłonność do ograniczania przez banki akcji kredytowej, w tym np. dla MŚP czy sektora innowacji (zob. podrozdział 3.1.).

Z większości dotychczasowych badań nad przerzucalnością podatków sektorowych, w szczególności podatku bankowego, wynika wniosek, że podatki sektorowe (w tym bankowy) są częściowo przerzucalne na klientów (konsumentów), co oddziałuje na ograniczenie dostępności kredytu dla sektora niefinansowego.

Ponadto arbitralne, często w wyniku odpowiedzi na potrzeby polityczne, wyłączenia z podstawy opodatkowania podatkiem bankowym mogą prowadzić do pogłębiania zniekształceń ekonomicznych czy kolejnych deformacji aktywów (np. poprzez inwestycje w obligacje skarbowe). Tworzą one także kolejne precedensy dla kolejnych preferencji, zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Punktowe, systemowo niespójne zmiany w przepisach podatkowych (również w zakresie potencjalnych preferencji podatkowych dla niektórych kategorii kredytów) prowadzą do wzrostu niepewności po stronie podatników i niestabilności systemu podatkowego. Należy spodziewać się, że rozważane wprowadzenie wyłączeń niektórych kredytów spod opodatkowania podatkiem bankowym będzie polityką o ograniczo-

nej długoterminowej skuteczności i nie doprowadzi do trwałego zwiększenia dostępności kredytowej (zob. podrozdział 5.3).

Zdaniem Zespołu SGH, rekomendowane jest:

- utrzymanie dotychczasowej zasadniczej konstrukcji podatku bankowego, przy jednoczesnej zmianie podstawy jego wymiaru,
- oparcie podstawy wymiaru podatkiem bankowym zasadniczo na zobowiązaniach banków.

Rekomendowana formuła podstawy wymiaru podatku bankowego w swoim zasadniczym kształcie przyjmie postać:

Suma pasywów	
minus	kwota wolna
minus	fundusze własne
minus	depozyty gwarantowane

W odniesieniu do stawki podatku proponowane jest przyjęcie mnożnika ustalonego w wysokości pozwalającej na zrównanie sumy wpływów z podatku bankowego z lat 2016–2023, który wynosi 0,557. Takie rozwiązanie zapewniłoby, w ocenie ex post, takie same wpływy do budżetu z tytułu podatku bankowego, przy czym należy się spodziewać zwiększenia wpływów budżetowych w kolejnych latach.

Zespół SGH przyjmuje, że kwota wolna (4 mld zł) powinna pozostać bez zmian, ze względu na zamiar wyłączenia mniejszych banków, w tym w szczególności banków spółdzielczych. Ustalenie progu na poziomie 4 mld zł prowadzi do faktycznego wyłączenia z opodatkowania mniejszych banków, takich jak banki spółdzielcze.

Proponowana zmiana formuły naliczania podatku bankowego przewiduje wyłączenie z podstawy wymiaru depozytów objętych systemem gwarancji BFG. Stworzy to zachętę ekonomiczną dla banków do gromadzenia stabilnych i bezpiecznych źródeł finansowania oraz zwiększenia ochrony klientów, co przyczyni się do ograniczenia ryzyka systemowego w sektorze bankowym.

Oparcie podstawy wymiaru podatku bankowego na depozytach gwarantowanych może zachęcić banki do pozyskiwania depozytów od tych klientów, których środki są objęte gwarancjami BFG, kosztem depozytów przedsiębiorstw (które gwarancjami nie są objęte). Potencjalnie zachęci to przedsiębiorstwa

do „odmrożenia” środków ulokowanych w bankach, a pośrednio może przyczynić się do wzrostu poziomu realizowanych przez nie inwestycji.

Spod opodatkowania powinny zostać wyłączone banki zrzeszające. Zdaniem Zespołu SGH, opodatkowanie banku zrzeszającego tak, jakby był bankiem komercyjnym, zaburza wewnętrzną logikę podatku bankowego i prowadzi do nierównego traktowania podmiotów o różnych funkcjach i strukturze działania (zob. podrozdział 6.3).

Składowe wielkości nowej formuły podstawy wymiaru podatku bankowego są stabilne w czasie. Analiza kształtowania się podstawy wymiaru podatku bankowego według nowej formuły (zob. rozdział 8) pokazuje korzyści z punktu widzenia wpływów budżetowych. Pozwala to oczekiwać stabilnych wpływów z tytułu podatku bankowego również w przyszłości (rosnące trendy).

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte:

1. Albertazzi, U., Gambacorta, L. (2010). Bank profitability and taxation. *Journal of Banking & Finance*, nr 34 (11), s. 2801–2810.
2. Benedek, D., Keen, M., & Wingender, P. (2013). Revenue Mobilization: Raising Revenue, IMF Fiscal Affairs Department.
3. Borowski J., Jaworski K., Tymoczko D. (2016). Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 287, s. 7–21.
4. Bremus, F., Schmidt, K., & Tonzer, L. (2019). Interactions between Bank Levies and Corporate Taxes: How is Bank Leverage Affected?, European Systemic Risk Board Working Paper No. 103.
5. Brockwell, P.J., Davis, R.A. (2009). *Time Series: Theory and Methods* (2nd ed.), New York: Springer.
6. Capelle-Blancard, G., Havrylchyk, O. (2017a). Incidence of Bank Levy and Bank Market Power. *Review of Finance*, nr 21 (3), s. 1023–1046. <https://doi.org/10.1093/rof/rfw069>.
7. Capelle-Blancard, G., Havrylchyk, O. (2017b). The impact of bank levies on bank lending and risk-taking: Evidence from Europe. *Journal of Banking & Finance*, nr 82, s. 202–218. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2017.05.009>.
8. Gajewski, D. (2016). Polityka podatkowa na rozdrożu – wokół podatku bankowego w Polsce, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 2 (10), s. 65–87.
9. Gołębiowski, G. (2017). *Wydatki podatkowe jako instrument polityki fiskalnej państwa*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza.
10. Granja, J., Nagel, F., Weinrich, A. (2025). The Pass-Through of Corporate Tax Cuts to Consumer Loans: Evidence from the TCJA. Kilts Center at Chicago Booth Marketing Data Center Paper.
11. Grądański, F. (2006). *Teoria wyboru publicznego a polityka podatkowa*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
12. Holt, Charles C. (2004). Forecasting Trends and Seasonal by Exponentially Weighted Averages, *International Journal of Forecasting* nr 20 (1), s. 5–10. DOI: 10.1016/j.ijforecast.2003.09.015.
13. Hryckiewicz, A., Puławska, K. (2022). How to Design a Bank Levy: The Effect of a Levy Scheme on Bank Performance and its Activities. *Central European Management Journal*, nr 30 (3), s. 136–174. DOI: 10.7206/cemj.2658–0845.85.
14. Hyndman, R.J., Koehler, A.B., Ord, J.K., & Snyder, R.D. (2008). *Forecasting with exponential smoothing: the state space approach*, Springer-Verlag.

15. Karpowicz A., Korzeb Z., Niedziółka P. (2022). Do Commercial Banks in Poland Pass the Bank Tax On to Their Customers?, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia*, tom 56, nr 3, s. 61–87. DOI: <https://doi.org/10.13166/jms/168807>.
16. Keen, M. (2012). Taxing Banks Fairly. *Journal of European Economic Association*, nr 10 (1), s. 102–120.
17. Kogler, M. (2019a). On the incidence of bank levies: Theory and evidence, *International Tax and Public Finance*, nr 26 (4), s. 677–718.
18. Kogler, M. (2019b). The impact of banking sector taxation on credit supply and risk-taking. *European Economic Review*, nr 115, s. 103–127.
19. Mirrlees, J. A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *The Review of Economic Studies*, 38 (2), 175–208.
20. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., New York: McGraw-Hill.
21. Osiatyński, J. (2006). *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka, Tom II: Wydatki publiczne i deficyt budżetowy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
22. Owsiak S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa.
23. Przybylska-Kapuścińska, W. (1997a). Determinanty oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych (Część I – czynniki mikroekonomiczne), *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LIX – zeszyt 3, s. 59–75.
24. Przybylska-Kapuścińska, W. (1997b). Determinanty oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych (Część II – czynniki makroekonomiczne), *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LIX – zeszyt 4, s. 69–84.
25. Twarowska-Ratajczak M. (2018). Przerzucalność podatku od niektórych instytucji finansowych – skutki wprowadzenia podatku dla klientów instytucji finansowych w Polsce, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* Nr 363, s. 99–112.
26. Wiśniewski M. (2017). Przerzucalność podatku bankowego w Polsce – próba oceny skali zjawiska, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H*, vol. 51, nr 4, s. 347–355.

Ustawy, raporty i źródła internetowe

1. 300Research (2021). Podatek bankowy w Polsce: ocena skutków gospodarczych. 300Gospodarka. https://static.300gospodarka.pl/media/2021/04/300RESEARCH_PODATEK-BANKOWY_kwiecien-2021.pdf [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]
2. Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Składki na fundusz gwarancyjny banków. <https://www.bfg.pl/dla-instytucji-finansowych/skladki/skladki-na-fundusz-gwarancyjny-bankow/> [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]
3. International Monetary Fund (2010). *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector: Final Report for the G20*.
4. Komisja Nadzoru Finansowego (2017). Raport o sytuacji banków w 2016 r. Warszawa. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/RAPORT_O_SYTUACJI_BANKOW_2016_54435.pdf [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]
5. Krajowy Związek Banków Spółdzielczych (2015). Stanowisko KZBS do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, Warszawa. <https://bs.net.pl/w-sejmie-o-podatku-bankowym-2/> [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]

6. Minister Finansów (2016). Interpretacja ogólna z 3 marca 2016 r. (sygn. PK1.8201.1.2016) w sprawie stosowania przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej przepisów ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 68).
7. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 10 stycznia 2018 r.; sygn. II FSK 3370/15.
8. Narodowy Bank Polski (2016–2024). Raporty o stabilności systemu finansowego (czerwiec 2016 – grudzień 2024), Departament Stabilności Finansowej.
9. OECD (2010). Tax Expenditures in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264076907-en>
10. OECD (2021). Finance and Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/en/publications/finance-and-inclusive-growth_5js06pbhf28s-en.html [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]
11. OECD (2024). OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2024-issue-2_d8814e8b-en.html [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]
12. Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, Druk nr 75, Poselski projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=75> [dostęp z dnia 16.04.2025 r.]

Spis tabel

Tabela 1. Podstawa wymiaru podatku dla banków.....	76
Tabela 2. Zestawienie nowych kredytów z kredytami ogółem. Liczby podane w zaokrągleniu do pełnych miliardów złotych.....	82
Tabela 3. Wybrane czynniki wpływające na akcję kredytową sektora bankowego w latach 2015–2024.....	83
Tabela 4. Poziom efektywnej stawki podatku CIT (z wyłączeniem podatku od wybranych instytucji finansowych) w latach 2016 – 2024.	86
Tabela 5. Zestawienie wartości prognoz wielkości kredytów ogółem w styczniu 2016 r. [w mln zł] oraz wartości błędów ex post.	87
Tabela 6. Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem modelu regresji liniowej w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. bez i z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].	92
Tabela 7. Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem modelu ARIMA w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. bez i z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł]. Szarym tłem zaznaczone są przypadki, w których prognoza osiągnęła wartości poniżej faktycznie zrealizowanej wielkości kredytów ogółem.....	93
Tabela 8. Zestawienie przedziałów szacunkowej sumarycznej wielkości utraconych nowych kredytów w latach 2016–2024 [w mln zł]......	94
Tabela 9. Zestawienie marży odsetkowej największych banków bezpośrednio przed i po wprowadzeniu podatku bankowego.	96
Tabela 10. Przykłady wyłączeń aktywów spod daniny bankowej.....	99
Tabela 11. Środki gwarantowane w bankach i ich udział w depozytach ogółem w latach 2016–2024 [w mld zł].	110

Spis rysunków

Rysunek 1.	Kredyty ogółem w cenach bieżących [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.....	81
Rysunek 2.	Kredyty ogółem w cenach stałych na 2016 r. [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.	81
Rysunek 3.	Nowe kredyty w cenach bieżących [w mld zł].	82
Rysunek 4.	Estymacja wielkości utraconych kredytów na podstawie metody adekwatności kapitałowej przy założeniu przeznaczania na akcję kredytową 70% podatku bankowego [w mld zł].	86
Rysunek 5.	Estymacja wielkości utraconych kredytów na podstawie metody adekwatności kapitałowej przy założeniu przeznaczania na akcję kredytową 100% podatku bankowego [w mld zł].	86
Rysunek 6.	Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem czterech metod ekonometrycznych w wariancie związanym z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2014 r. [w mln zł].	88
Rysunek 7.	Prognoza wielkości kredytów ogółem [w mln zł] z użyciem regresji liniowej w wariancie związanym z danymi zaczynającymi się w grudniu 2013 r.	89
Rysunek 8.	Prognoza wielkości kredytów ogółem [w mln zł] z użyciem regresji liniowej w wariancie związanym z danymi zaczynającymi się w grudniu 2014 r.	89
Rysunek 9.	Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem czterech metod ekonometrycznych w wariancie związanym z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2014 r. z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].	90
Rysunek 10.	Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem regresji liniowej w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].	91
Rysunek 11.	Prognozy wielkości kredytów ogółem z użyciem modelu ARIMA w wariantach związanych z danymi uczącymi, zaczynającymi się w grudniu 2013 r. oraz w grudniu 2014 r. z dodaniem zmienności wzorowanej na wahaniach faktycznego szeregu czasowego kredytów ogółem [w mln zł].	91
Rysunek 12.	Szacunkowa minimalna wielkość utraconych nowych kredytów wyznaczona na podstawie modelu regresji liniowej [w mln zł].	92
Rysunek 13.	Szacunkowa minimalna wielkość utraconych nowych kredytów wyznaczona na podstawie modelu ARIMA [w mln zł].	93
Rysunek 14.	Poziom wskaźnika marży odsetkowej (NIM) sektora bankowego ogółem w latach 2015–2024. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.	95
Rysunek 15.	Poziom wskaźnika marży odsetkowej netto (NIM) w bankach komercyjnych (z oddziałami zagranicznymi) w latach 2015–2024. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.	95
Rysunek 16.	Przychody z tytułu opłat i prowizji oraz wynik z tytułu prowizji w bankach w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.	96
Rysunek 17.	Koszty działania ogółem (w tym koszty pracownicze i koszty ogólnego zarządu) w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.	97

Rysunek 18. Koszty odsetkowe w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.....	97
Rysunek 19. Koszty pasywów sektora bankowego z i bez podatku bankowego. Wyliczenia za lata 2018–2024.....	98
Rysunek 20. Szacunkowa różnica [w punktach procentowych] kosztów pasywów sektora bankowego z i bez podatku bankowego. Wyliczenia za lata 2018–2024.	99
Rysunek 21. Porównanie obowiązującej obecnie formuły podatku bankowego z rozpatrywanymi wariantami rekomendowanej formuły.....	102
Rysunek 22. Wartość mnożników zamiany dla proponowanych wariantów.....	103
Rysunek 23. Wartość mnożników zamiany dla rekomendowanej formuły w dwóch wariantach.....	104
Rysunek 24. Stosunek wartości podatku bankowego w wariantcie I rekomendowanej formuły do wartości podatku bankowego według obecnie obowiązującej formuły.	105
Rysunek 25. Stosunek wartości podatku bankowego w wariantcie II rekomendowanej formuły do wartości podatku bankowego według obecnie obowiązującej formuły.	105
Rysunek 26. Hipotetyczny wzrost wpływów z tytułu podatku bankowego w 2024 r., w zależności od zastosowanego wariantu rekomendowanej formuły oraz opcji wyznaczania mnożników zamiany.....	106
Rysunek 27. Zmiana sumarycznych wpływów z tytułu podatku bankowego w latach 2016–2023, w zależności od wybranego wariantu oraz opcji wyznaczania mnożników zamiany	106
Rysunek 28. Szacowane minimalne i maksymalne (z czterech rozpatrywanych opcji) wpływy z podatku bankowego przy zastosowaniu rekomendowanej formuły (wariant I). Przerywaną linią zaznaczone są faktyczne wpływy z podatku bankowego.	107
Rysunek 29. Szacowane minimalne i maksymalne (z czterech rozpatrywanych opcji) wpływy z podatku bankowego przy zastosowaniu rekomendowanej formuły (wariant II). Przerywaną linią zaznaczone są faktyczne wpływy z podatku bankowego.	107
Rysunek 30. Podstawa opodatkowania [w mld zł] dla podatku bankowego w cenach bieżących oraz stałych na rok 2016. Dane dla sektora bankowego w latach 2016–2023 w wariantcie I (górny wykres) i wariantcie II (dolny wykres).	108
Rysunek 31. Udział papierów wartościowych w aktywach ogółem banków w latach 2012–2024 [w mld zł]. Przerywaną pionową linią oznaczono moment wprowadzenia podatku bankowego.....	109



SGH

Wib | PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

 ZWIĄZEK
BANKÓW
POLSKICH