

Akcyza tytoniowa: mitologia współcześnie

Ostatnia aktualizacja: 2015-02-25

Realny spadek (już po raz ósmy) dochodów budżetowych z podatku akcyzowego w 2014 roku, w tym z akcyzy tytoniowej (co potwierdziły nawet czynniki oficjalne), nakazuje postawić pytanie, co jest przyczyną tego zjawiska? Pytają i jednocześnie odpowiadają na to pytanie prof. Witold Modzelewski i Andrzej Dembiński z Instytutu Studiów Podatkowych.

Fiskalna degradacja tego podatku trwa już od 2008 roku, czego skutkiem jest obniżenie udziału dochodów z tego podatku w PKB, mimo że formalny ciężar wynikających ze stawek i zakresu opodatkowania systematycznie rośnie. Prawdopodobnie realna konsumpcja tych wyrobów wbrew stanowisku optymistów - nie spada, a jeśli już - to znacznie wolniej niż się sądzi, choć kurczy się w niej udział - przynajmniej formalnie - legalnego sektora produkcyjnego oraz importu.

Czytelnik zada w tym miejscu pytanie, jak jest możliwy stabilne spożycie tych wyrobów przy jednoczesnym silnym spadku dochodów akcyzowych z tego tytułu? Możliwy, gdyż w Polsce istnieją dwa niezależne rynki wyrobów tytoniowych.

Ten legalny - czyli oficjalnie działający producenci i importerzy oraz rynek nielegalny, który nie jest do końca rozpoznany, bo cała jego produkcja oraz obrót są z zasady niewidoczne dla organów państwowych.

Rynek nielegalny dzieli się ponadto na dwie grupy, gdzie należy wyróżnić: **zorganizowaną przestępczość hurtową**, która sprowadza zza granicy nieopodatkowane wyroby, oraz „**produkcję miejscową**”, na niewielką skalę, w tym przy użyciu pochodzącego z kradzieży suszu tytoniowego oraz czy przerabianie „cygar imprezowych” na papierosy, co tworzy w skali kraju istotną podaż. Jaką? Zapewne coraz większą.

Dlatego warto odnieść się więc do trzech mitów istniejących w świadomości społecznej i w obiegu publicznym na temat opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych, a szczególnie papierosów. Mity te tworzą „falszywą świadomość” podatkową, a polemika z tymi poglądami jest konieczna, bo straty budżetu, czyli nas wszystkich, wynoszą tu co najmniej 4,5 mld zł. Oczywiście „rasowy liberał” powie, że dzięki temu „więcej pieniędzy zostało w kieszeni podatników”, ale autorzy niniejszego tekstu widzą się z innej „rasy”.

Mit pierwszy: wysoki podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych realnie zmniejszy spożycie wyrobów tytoniowych

Podwyżki akcyzy od tych wyrobów stanowią jeden z najmniej rozsądnych sposobów polityki antynikotynowej. Jej zwolennicy, zamiast zajmować się podatkami, powinni raczej przyczynić się (bo się na tym znają) do usprawnienia i poszerzenia profilaktyki antynikotynowej wśród palących i niepalących, a zwłaszcza wśród młodzieży i dzieci. Tu jest naprawdę dużo do zrobienia, bo zwykła obserwacja okolic szkół podstawowych pozwala stwierdzić, że bariera wieku palaczy obniżyła się (poniżej 12 lat). Mogą również podejmować działania mające na celu walkę z nieopodatkowaną podażą tych wyrobów, bo tam zaopatruje się istotną część (większość?) młodych konsumentów.

Zdaniem niektórych ekspertów od spraw zdrowia wysoka akcyza pozytywnie wpłynie na zdrowie społeczeństwa, ponieważ skutecznie odstrasza od palenia. Krytykują nawet decyzję o zawieszeniu podwyżek akcyzy na wyroby tytoniowe w 2015 r., gdyż ich

zdaniem podwyższenie podatku akcyzowego o 10% spowodowałoby spadek spożycia papierosów o 3-5% w stosunku do całego kraju, tym samym brak podwyżek akcyzy jest – jakoby – „korzystny jedynie dla koncernów tytoniowych”. Czy to prawda? Nie sądzę.

Zgodnie z oficjalnymi danymi w ostatnich dwóch latach legalna sprzedaż papierosów skurczyła się o 10,2 mld sztuk, w związku z czym (zakładając, że statystyczny polski palacz zużywa około 5500 papierosów rocznie), z nałogiem miałyby się – jakoby - rozstać 1,8 mln Polaków. W taką wersję trudno jest uwierzyć, gdyż dane płynące z wielu raportów organizacji pozarządowych zdają się temu zaprzeczać. Czyżby jednak Polacy, przymuszeni podwyżkami cen papierosów, bardziej dbali o własne zdrowie?

Faktem jest że w ostatnich latach dynamicznie rósł rynek papierosów wyrabianych ręcznie (bądź w automatach) z nielegalnego tytoniu, bądź w wyniku przetwarzania tzw. cygar imprezowych. Paczka takich papierosów kosztuje w granicach 3 zł, czyli dwa razy mniej niż z tych z przemytu. W efekcie po trzech latach rynek skrętów równoważy lub nawet dominuje nad segmentem rynku papierosów przywożonych nielegalnie do Polski. Według niektórych danych szara strefa w województwie podlaskim wynosi ponad 40%! Zgodnie z wynikami przeprowadzonych w 2014 r. przez służbę celną pilotażowych działań patrolowo-kontrolnych na wybranych bazarach, jej funkcjonariusze skonfiskowali 391,87 kg tytoniu do palenia, z czego 212,05 kg we Wrocławiu (54,1%) i 149,1 kg w Warszawie (38%). Należy zaznaczyć, że z kilograma suszu można skrócić do 2000 papierosów. Celnicy skonfiskowali więc we Wrocławiu ekwiwalent 424 100 papierosów (zatrzymując jednocześnie tylko 56 660 papierosów z przemytu). Daje to proporcje 8 do 1, lecz nie jest to proporcja wiążąca, gdyż handel nielegalnym suszem odbywa się głównie za pośrednictwem Internetu, a nie na bazarach. Konkluzja jest jedna: czym wyższa akcyza, tym bardziej opłaca się kupować na nieopodatkowany rynek.

Mit drugi: tylko niewielkie podwyżki opodatkowania akcyzą idą w parze ze wzrostem dochodów budżetowych

To też nieprawda, przy obecnym poziomie opodatkowania. W ciągu ostatnich lat sprzedaż legalnych papierosów była wyjątkowo duża od ostrożnej prognozy rynkowej. Według niedawno opublikowanego raportu (Pracodawcy RP), szara strefa wyrobów tytoniowych wynosi 25% tego rynku i wciąż rośnie. W roku 2013 straty wyniosły – według oficjalnych szacunków - 2,173 mld zł (uwzględniając pierwotną wersję budżetu), choć w ocenie Instytutu Studiów Podatkowych są one ponad dwukrotnie wyższe. Stało się tak pomimo braku formalnych podwyżek stawek akcyzy. W tym samym roku dochody budżetowe z akcyzy tytoniowej były niższe o 373 mln zł.

Należy zaznaczyć, mimo że istotne podwyżki pojawiły się dopiero w 2014 roku to ten długoterminowy trend będzie zachowany, to w ciągu kilku lat udział szarej strefy w całym rynku może wzrosnąć aż do 40%. Obecnie szacuje się że z rynku nielegalnego korzysta około 2,4 mln osób palących. Statystycznie, uwzględniając szacunki oficjalne mogą oni oszczędzić średnio w granicach 2000 zł rocznie w wydatkach na papierosy. Według policyjnych statystyk przemyciem i nielegalną produkcją tych wyrobów zajmuje się w granicach 20-30 tys. osób, a w rzeczywistości zapewne dwa razy więcej, będąc istotnym źródłem zatrudnienia w pozbawionej pracy prowincji. Ich jednostkowe zyski zapewne są znacznie wyższe od producentów i importerów z rynku legalnego, ponieważ nie płacą oni podatków. Tymczasem cały ciężar leczenia chorób od tytoniowych spoczywa na pozostałych uczciwych podatnikach. Wynika z tego, że zarówno niewielkie jak i znaczne podwyżki tego podatku nie spowodują wzrostu dochodów budżetowych. Dzieje się tak dlatego, że nieopodatkowane wyroby są zbyt tanie, a ich jakość jest zbliżona, a nawet taka sama jak produktów legalnych.

Mit trzeci: **polityka podatkowa w zakresie akcyzy tytoniowej w ostatnich latach była podporządkowana interesom fiskalnym Państwa**

Obecnie obowiązujące stawki akcyzy tytoniowej od papierosów w Polsce należą do najwyższych w Europie. Wyższy wskaźnik posiada jedynie Grecja i Wielka Brytania. Zniekształcona została relacja cen legalnych wyrobów tytoniowych do siły nabywczej Polaków. Należy zaznaczyć, że wymagany w Unii Europejskiej poziom opodatkowania w wysokości 90 euro będzie obowiązywał dopiero w 2018 roku, obecnie w Polsce wynosi on aż 93 euro. Pytanie tylko: po co ta nadgorliwość? To właśnie jest głównym czynnikiem rozwoju „drugiego rynku” wyrobów tytoniowych w naszym kraju. Na Ukrainie czy Białorusi paczka papierosów kosztuje 6-7 zł, jednocześnie w Polsce ich ceny są dwukrotnie wyższe (w granicach 12 zł). **Tu stratny jest tylko budżet państwa. Jego zeszłoroczne straty oficjalnie oszacowano już na 4,6 mld zł. Należy sądzić, że tegoroczne straty przekroczyły już 6 mld zł.**

Jakie można sformułować wnioski z powyższych rozważań ? Są to trzy:

- nawet gdyby utrzymano akcyzę tytoniową na dotychczasowym poziomie, udział tego podatku w podaży tych produktów ogółem tylko spadnie;
- powszechna dostępność nieopodatkowanych wyrobów tytoniowych (rynek wzrastający) pozwoli konsumentom realnie obniżyć koszty spożycia tych wyrobów; można nawet podejrzewać, że faktycznie ich spożycie rośnie, gdyż po raz pierwszy w historii pojawiła się zorganizowana sprzedaż nieopodatkowanych wyrobów w gimnazjach i szkołach średnich;
- aby zwiększyć dochody budżetu z tego podatku należy zaniechać dalszych podwyżek akcyzy zwłaszcza na papierosy, a nawet wrócić do jej poprzedniego poziomu z 2013 roku, podejmując jednocześnie ogólnopolską, zorganizowaną akcję eliminacji podaży wyrobów nieopodatkowanych. Dwu lub kilkakrotne powtarzanie takiej akcji da efekty przewencyjne nawet na kilka lat.

Witold Modzelewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Instytut Studiów Podatkowych

Andrzej Dembiński

Instytut Studiów Podatkowych