

<https://www.rp.pl/Wywiady/312169900-Akcyza-tkwi-w-stanie-marazmu.html>

Publikacja: 16.12.2019

Akcyza tkwi w stanie marazmu

Po miotle personalnej w resorcie finansów pora na wielkie sprzątanie śmieci, które zostały w prawodawstwie podatkowym. Tego oczekują podatnicy – mówi prof. Witold Modzelewski.

Na rozpoczynającym się właśnie posiedzeniu Senat będzie rozpatrywał projekt podwyżki stawek akcyzy na alkohol i wyroby tytoniowe. Pierwotnie konsultowano podwyżkę w wysokości 3 proc., później nagle okazało się, że ma wynieść 10 proc. Po co zatem były te konsultacje?

Przyczyną powstałego zamieszania jest trwający od ponad siedmiu lat marazm koncepcyjny i decyzyjny w akcyzie. Rządzący wcześniej liberalowie nie znali się na tym podatku, ich dwa pomysły – opodatkowanie wyrobów węglowych i suszu tytoniowego – nie są efektywne fiskalnie, a nawet szkodliwe. Od lat nie ma jakiegokolwiek pozytywnej wizji ewolucji tego podatku. W czasach „dobrej zmiany” niewiele zmieniło się na lepsze, a wzrost dochodów w podatku od towarów i usług lat 2017 i 2018 oddalił potrzebę podwyżek stawek akcyzy. Mijający rok – zgodnie z przewidywaniami – nie będzie już sukcesem fiskalnym: stąd większa, niż planowano podwyżka stawek akcyzy.

Czy podwyżka akcyzy może być bolesna dla tych bogatych przecież branż? W jaki sposób na nie wpłynię?

Mam nadzieję, że podwyżki te uzasadnione wyłącznie celem fiskalnym zainicjują debatę na temat tego zapomnianego przez polityków podatku, powstanie wizja jego pozytywnej ewolucji, a przede wszystkim usunie się wieloletnie zaniedbania, których efektem jest m.in. irracjonalna struktura wewnętrzna stawek tego podatku, którą pogłębią również styczniowe podwyżki. Wada ta charakteryzuje zarówno wyroby tytoniowe, których opodatkowanie faworyzuje wyroby substytucyjne, a także napoje z udziałem alkoholu, gdzie pogłębi się systemowa dyskryminacja wyrobów o jego wyższej zawartości w stosunku do słabszych substytutów. Od wielu lat staram się (bezsukcesnie) przekonać tzw. klasę polityczną do racjonalizacji tego podatku, która będzie zgodna zarówno z interesem fiskalnym, dając wzrost dochodów budżetowych, oraz producentów, eliminując rozwiązania dyskryminujące lub faworyzujące niektóre wyroby. Pogłębienie istniejących dysproporcji poprzez podwyżki stawek wybranych wyrobów nie może dać spodziewanych efektów fiskalnych, a przecież o nie chodzi.

Jakie to ma znaczenie dla obywateli? Przecież mówimy o użytkach, a nie towarach pierwszej potrzeby.

Zawsze obywatel, czyli konsument, jest najważniejszym adresatem polityki podatkowej, również w akcyzie, bo to on ostatecznie decyduje o jej powodzeniu. Jego zachowania są racjonalne, a błędy władzy są dla niej z reguły bardzo kosztowne. Z wielkim trudem udało się w ciągu ostatnich kilku lat ograniczyć odziedziczony po poprzednikach duży margines nieopodatkowanej konsumpcji wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych produkowanych na bazie spirytusu. Jest rzeczą oczywistą, że gdy podwyżka akcyzy od legalnej produkcji będzie zbyt wysoka, a tu mogą decydować nawet niewielkie różnice, budżet straci, bo część konsumentów przeczuci się na nieopodatkowane lub niżej opodatkowane substytuty. Pokuta za te błędy może trwać lata, bo wspólnotowe możliwości zwalczania nieopodatkowanej sprzedaży są bardziej niż skromne. Nie zgadzam się również z tezą, że nie są to wyroby „pierwszej potrzeby”: o tym decydują konsumenci. Gdy zwiększa się sztucznie opłacalność nieopodatkowanej konsumpcji wyrobów o masowym popycie, dotykamy istoty racjonalności polityki.

Jak będzie wyglądał problem szarej strefy po podwyżce? Na przykład według założeń rządu do budżetu z tytułu podwyżki na wyroby tytoniowe ma wpłynąć dodatkowe 1,15 mld złotych. Wpłynie?

Przyjmując zasadę *ceateris paribus*, czyli gdy system akcyzy w 2020 r. będzie się różnił od jego wersji z 2019 r. tylko podwyżkami stawek planowanych na styczeń, to prawdopodobieństwo uzyskania tej kwoty jest poniżej 50 proc. Zadziała już efekt wyprzedzających zakupów, który dodatkowo osłabi skutek fiskalny nawet na dwa pierwsze miesiące. Realna prognoza nie przekracza 620–630 mln zł. Gdy jednak w przyszłym roku poprawimy wreszcie ten podatek, a zwłaszcza usuniemy wewnętrzne dysproporcje ciężarów fiskalnych, to w 2020 r. możemy uzyskać z całej akcyzy nawet 66–77 mld zł, czyli o 10 proc. więcej niż w tym roku.

Nie dziwi pana konstrukcja akcyzy na wyroby tytoniowe, która preferuje papierosy tańsze?

Wspólnotowa koncepcja akcyzy wyrobów tytoniowych, a zwłaszcza papierosów, jest historycznym kompromisem, nie należy go podważać, bo na tym rynku od lat trwa cicha walka między drogimi i tanimi rynkami. Kompromis jest również zgodny z oczekiwaniami konsumentów, efektywny fiskalnie, a przede wszystkim stabilizuje rynek, na którym jesteśmy istotnym producentem.

A akcyza na wkłady tytoniowe do podgrzewania?

Oczywiście dalsze podatkowe faworyzowanie tzw. wyrobów innowacyjnych, w tym wkładów do podgrzewania, jest dowodem braku racjonalnej wersji tego podatku. Tu ogólna struktura stawek akcyzy dla całej grupy wyrobów jest błędna i wymaga zmiany: oby jak najszybciej.

Czy te różnice mogą wpłynąć na wpływy do budżetu?

Zdecydowanie tak, bo część popytu na droższe (po podwyżce akcyzy) papierosy przeczuci się w stronę podaży nieopodatkowanej lub substytutów o niższej akcyzie: z punktu widzenia budżetu to nie ma sensu. Akcyza to trudny podatek, rządzący muszą mieć nie tylko dostateczną wiedzę, ale również pozytywną wizję polityki fiskalnej. Nic się samo nie robi.

Jak zatem powinna wyglądać idealna polityka akcyzowa państwa?

W gronie specjalistów jest dobrze wiadomym, co należy zrobić, aby zwiększyć efektywność fiskalną tego podatku, a przecież nie osiągnęliśmy jeszcze bazowego poziomu, czyli 4 proc. PKB, którego nie umieli (nie chcieli?) zachować liberałowie, zapewnić rozwój branż wytwarzających te wyroby (to istotna część naszej gospodarki) i ograniczyć (najlepiej wyeliminować) kontrabandę i nielegalną produkcję. Lista koniecznych działań jest znana: mam nadzieję, że ostatecznie zmiany personalne w resorcie finansów przyspieszą proces usunięcia wieloletnich zaniedbań w tym podatku.

Co pana zdaniem zrobi Senat?

Uchwali, bo opozycja nie ma pozytywnej koncepcji tego podatku.

Na jakie jeszcze wyzwania napotka realizacja budżetu po stronie dochodowej w 2020 r.?

Największym problemem będzie uzyskanie 200 mld zł z VAT-u, gdyż nowemu rządowi podrzucano na 2020 r. kilka wyjątkowo szkodliwych pomysłów, które będą ciągnąć w dół dochody budżetowe (np. likwidacja deklaracji VAT, nowa „matryca stawek”). Po miotle personalnej w resorcie finansów pora na wielkie sprzątnięcie śmieci, które zostały w prawodawstwie podatkowym. Tego oczekują również podatnicy, którzy mają już dość zmuszania ich do zakupu kolejnych zbędnych oprogramowań dla obsługi kolejnych „instrumentów informatycznych”.

CV

Witold Modzelewski – profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doradca podatkowy, założyciel Instytutu Studiów Podatkowych. Wiceminister finansów w latach 1992–1996, współtwórca polskiego systemu podatkowego. Członek rady programowej PiS.