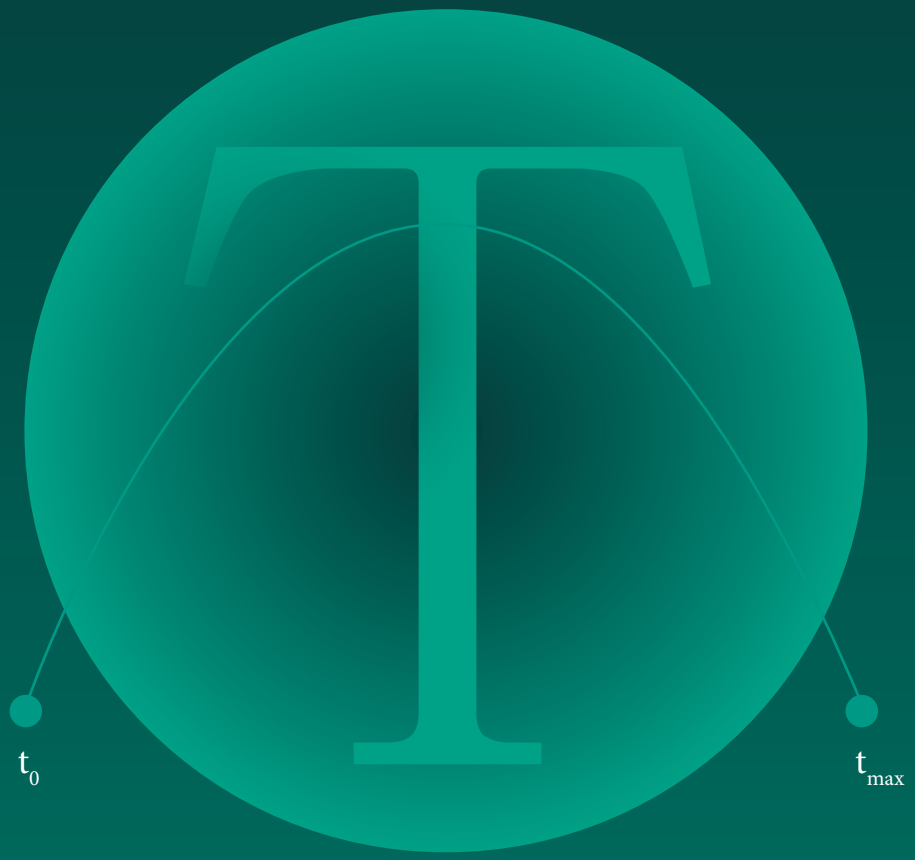


RAPORT

Fiskalny Obłęd

Punkt krytyczny krzywej Laffera przekroczony

Warszawa, kwiecień 2014 r.

WEI Warsaw Enterprise Institute

ZPP

SPIS TREŚCI

Wstęp 4

1. Większe wpływy przy obniżaniu podatków – to nie ideologia, to fakty 5

1.1. Przykłady pozytywne 7

1.2. Przykłady negatywne 9

1.3. Papierosy 10

1.4. Wyroby spirytusowe 15

1.5. Pozostałe 18

2. Podsumowanie 20

WSTĘP

„Jeżeli fakty przeczą teorii, tym gorzej dla faktów" – powiadał Józef Wisarionowicz Dżugaszwili (pseudonim rewolucyjny „Stalin"). Ta zasada sprawdza się w dyskusjach o podatkach. Choć wszystkie fakty pokazują, że jest pewien poziom opodatkowania po przekroczeniu, którego wpływy podatkowe bynajmniej nie rosną tylko maleją – i odwrotnie – kolejni makroekonomiści lub politycy zasiadający w fotelu ministra finansów uparcie twierdzą, że jest inaczej. Oczywiście, jak stawka podatkowa wynosi zero procent, to wpływy podatkowe wynoszą zero złotych. Ale jak stawka podatkowa wynosi sto procent, to wpływy podatkowe też wynoszą zero złotych. Niewolnik musi dostać jeść, więc nie można zabrać mu stu procent efektów jego pracy. Gdzieś pomiędzy skrajnymi stawkami podatkowymi leży magiczny punkt podatkowego optimum – można nazwać go Punkt G. Każdy wie, że on gdzieś jest, ale nie każdy potrafi go znaleźć. Z pewnością nie udaje się to kolejnym ministrom finansów – zwłaszcza w przypadku wyrobów akcyzowych. Skoro jednak kłamstwo powtórzone tysiąc razy staje się prawdą, to może prawda powtórzona tysiąc razy też się ostanie?

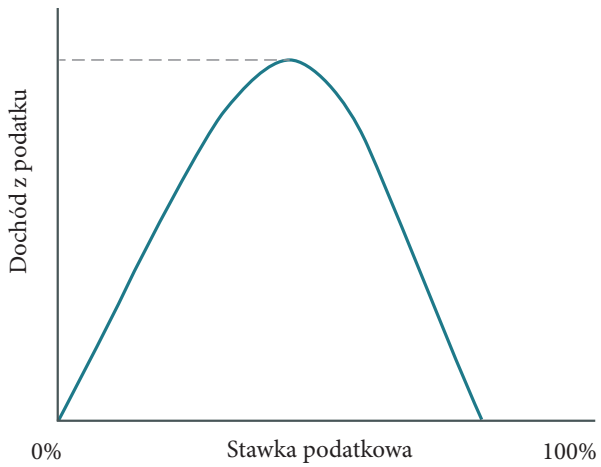
Powtórzmy więc po raz tysięczny: zbyt wysokie podatki szkodzą gospodarce. Zbyt wysokie stawki podatkowe nie powodują wzrostu wpływów podatkowych, tylko ich obniżenie. Na dowód czego prezentujemy w niniejszym raporcie trochę faktów.

Robert Gwiazdowski

1. WIĘKSZE WPŁYWY PRZY OBNIŻANIU PODATKÓW – TO NIE IDEOLOGIA, TO FAKTY

Jak wskazują dane zawarte w tabelach 2a. i 2b., z bezwzględnym spadkiem dochodów podatkowych budżetu państwa mieliśmy do czynienia dwukrotnie w XXI wieku – w roku 2001 i 2009. Największe wzrosty odnotowywano natomiast w latach 2005-2007. Co oczywiste, było to w pierwszej kolejności związane z tempem wzrostu polskiego PKB, ukazanym w tabeli 1. Jednak nie tylko. Istotną rolę odegrały bowiem również poszczególne decyzje rządów, które dotyczyły stawek najważniejszych podatków, a w rezultacie ogółu obciążeń nałożonych na przedsiębiorstwa i obywateli. One też miały efekt w postaci swoistego sprzężenia zwrotnego, tj. wpływu na kondycję realnej gospodarki. Sfera finansów publicznych i tempo rozwoju kraju są bowiem ze sobą wzajemnie powiązane. Ma przy tym zastosowanie zasada opracowana 40 lat temu przez Arthura Laffera, zobrazowana na rysunku 1. Jej odniesienie do polskich realiów ostatnich kilkunastu lat zostanie wykazane w dalszej części raportu.

Rys. 1. **Krzywa Laffera**



Tab. 1. **Wzrost PKB w Polsce w latach 2000-2013 (w %)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9	1,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Tab. 2a. **Dochody budżetu państwa ogółem i w podziale na najważniejsze źródła w latach 2000-2006 (w mln zł)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody budżetu państwa ogółem	135 663,9	140 526,9	143 519,8	152 110,6	156 281,2	179 772,2	197 639,8
dochody podatkowe ogółem	119 643,9	119 101,3	128 750,9	135 227,6	135 571,3	155 859,5	174 876,0
z podatku od towarów i usług (VAT)	51 749,8	52 893,1	57 441,7	60 359,5	62 263,2	75 401,0	84 439,5
z podatku akcyzowego	27 312,0	28 860,5	31 489,8	34 387,7	37 964,0	39 479,1	42 078,0
z podatku dochodowego od osób prawnych	16 867,7	13 219,7	15 008,4	14 108,0	13 071,7	15 762,4	19 337,5
z podatku dochodowego od osób fizycznych	23 088,6	23 444,2	24 139,0	25 674,9	21 506,2	24 423,0	28 125,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Tab. 2b. **Dochody budżetu państwa ogółem i w podziale na najważniejsze źródła w latach 2007-2012 (w mln zł)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody budżetu państwa ogółem	236 367,5	253 547,3	274 183,5	250 302,8	277 557,2	287 595,1
dochody podatkowe ogółem	206 385,2	219 499,4	214 878,8	222 552,7	243 210,9	248 274,6
z podatku od towarów i usług (VAT)	96 349,8	101 782,7	99 454,7	107 880,3	120 831,9	120 000,7
z podatku akcyzowego	49 025,5	50 490,1	53 926,9	55 684,5	57 963,7	60 449,9
z podatku dochodowego od osób prawnych	24 540,2	27 159,7	24 156,6	21 769,9	24 861,9	25 145,7
z podatku dochodowego od osób fizycznych	35 358,5	38 658,5	35 763,7	35 592,6	38 074,9	39 809,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W ramach uzupełnienia powyższych tabel, należy dodać, że według szacunkowych danych Ministerstwa Finansów, dochody budżetu państwa w 2013 r. wyniosły 279 151,2 mln zł, z czego 241 650,9 były to dochody podatkowe (VAT – 114 715,5 mln zł, akcyza – 60 653,1 mln zł, PIT – 41 290,5 mln zł, CIT – 23 075,3 mln zł). Oznacza to sumę **łącznie o 8 443,9 mln zł niższą niż rok wcześniej**.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2014 r., dochody budżetu w tym roku mają wynieść **jeszcze mniej, bo zaledwie 277 782,2 mln zł**.

Nawet ta prognoza może się jednak okazać zbyt optymistyczną. W ciągu dwóch pierwszych miesięcy 2014 r., dochody budżetu wyniosły 48 701,9 mln zł, z czego 45 278,4 były to dochody podatkowe (VAT – 25 148,1 mln zł, akcyza – 9 131,1 mln zł, PIT – 6 910,7 mln zł, CIT – 3 842,6 mln zł). Wpływy z podatku akcyzowego, w stosunku do planu na cały rok, zostały zrealizowane zaledwie w 14,7%. Jeśli taka sytuacja się utrzyma, to **z samej akcyzy do budżetu wpłynie w tym roku prawie 7,5 mld zł mniej niż zakładano**.

Tylko w styczniu i lutym wygenerowany został deficyt budżetowy na poziomie 11 734,7 mln zł.

Już na podstawie tych danych widać wyraźnie, że **punkt krytyczny krzywej Laffera został przekroczony. Rosnący poziom fiskalizmu w Polsce nie tylko dusi i tak słabą koniunkturę gospodarczą, ale też pogłębia kryzys w finansach publicznych**.

Zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne w przypadku kilku konkretnych przykładów z zakresu skutków polityki fiskalnej z ostatnich lat, które zostaną opisane poniżej.

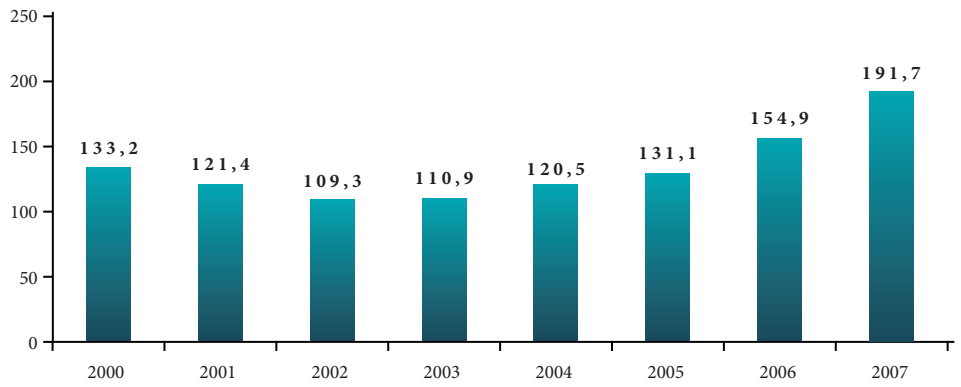
1.1. Przykłady pozytywne

Najważniejsze zmiany w polskiej polityce fiskalnej, jakie zaszły po 2000 r., a które należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, to obniżenie w 2004 r. podatku CIT przez rząd Leszka Millera z 27% do 19% i wprowadzenie liniowego podatku PIT dla przedsiębiorców działających w oparciu o wpis do ewidencji działalności gospodarczej w wysokości także 19% oraz redukcja najwyższej stawki PIT z 40% do 32% od 2009 r., o czym zdecydowano jeszcze w czasach, gdy premierem był Jarosław Kaczyński.

Pierwsza z tych zmian doprowadziła już w roku 2005 do wzrostu wpływów z CIT o prawie 1,7 mld zł, pomimo spadku dynamiki PKB z 5,3% do 3,6%. Miała też z pewnością swój udział w radykalnej poprawie wzrostu gospodarczego w roku 2006 (6,2%) oraz dwóch kolejnych latach (odpowiednio – 6,8% i 5,1%). Przy czym warto zauważyć, że przed obniżką CIT, nawet szybszy wzrost PKB w 2003 r. (o 2,5 pkt proc.) nie uchronił budżetu przed utratą niemal miliarda złotych dochodów z tego podatku.

Jednym z bardziej widocznych skutków redukcji CIT były także wyższe już w 2004 r. o prawie 10 mld zł nakłady inwestycyjne. Wzrost ten ilustruje poniższy wykres obejmujący okres do roku 2007 włącznie, a więc do czasu, gdy Polska zaczęła otrzymywać znaczące środki z Unii Europejskiej, w tym na inwestycje.

Rys. 2. **Nakłady inwestycyjne w latach 2000-2007 (w mld zł)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Spektakularne były skutki wprowadzenia (do wyboru przez przedsiębiorców) 19% stawki PIT od działalności gospodarczej. Choć Ministerstwo Finansów szacowało, że taką formą opodatkowania nie powinno być zainteresowanych więcej niż 100 tys. przedsiębiorców, już w pierwszym roku (2004) z możliwości tej skorzystało ponad 200 tys. osób.

W wyniku tej jednej decyzji, przedsiębiorczość Polaków wprost eksplodowała, rynek pracy stał się bardziej elastyczny, wynagrodzenia netto zwiększyły się, wreszcie tempo wzrostu gospodarczego poprawiło się w 2004 r. o 1,4 pkt proc. Według GUS, już w 2006 r. samozatrudnieni stanowili prawie 1/5 ogółu pracujących. Przy czym opinia, jakoby większość z nich miała przechodzić na własny rachunek z powodu nacisku ze strony pracodawców, nie znajduje potwierdzenia w wynikach badań. W roku 2007 jedynie 8% z nich stwierdziło, że do rejestracji działalności zostali namówieni przez przełożonych[1].

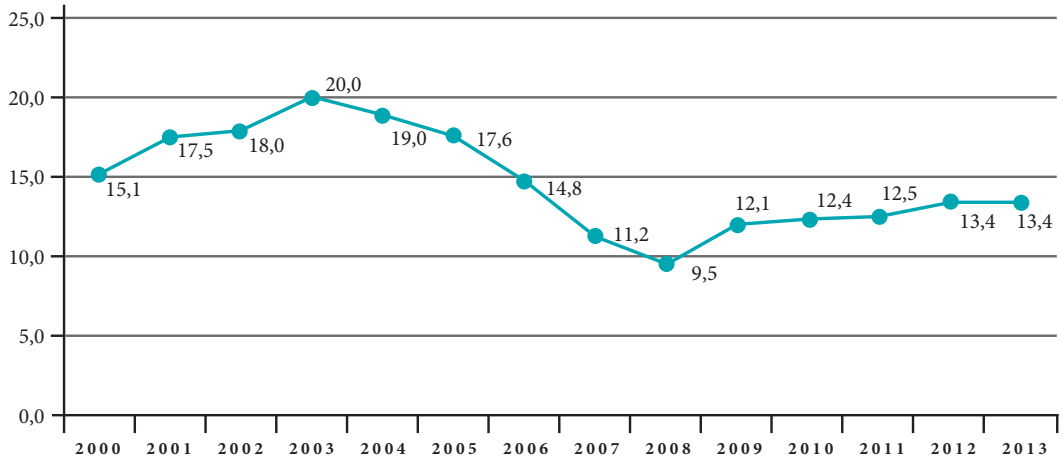
Mniej spektakularne, choć również warte odnotowania skutki, przyniosła zmiana stawki PIT w 2009 r. Co prawda, wpływy budżetowe z tego podatku spadły, ale po pierwsze odpowiedzialna była za to najgorsza od dziesięcioleci ogólnoświatowa sytuacja ekonomiczna, która odbiła się na polskiej gospodarce, a po drugie już rok później spadek ten został praktycznie zahamowany i począwszy od roku 2011 państwo pozyskuje od osób fizycznych coraz więcej środków. Co jednak najistotniejsze, bo bezpośrednio powiązane z PIT, konsumpcja indywidualna w 2009 r. rosła w tempie 4,6% przy wzroście gospodarczym zaledwie 1,6%, co pomogło Polsce nie wpaść w recesję w latach kolejnych. Ludzie

1 J. Gardawski, *Pracujący Polacy 2007*, Warszawa 2007.

skutecznie wsparli więc popyt wewnętrzny tym, co państwo postanowiło dodatkowo pozostawić do ich dyspozycji, zamiast ściągać do budżetu.

Jarosław Kaczyński nie tylko zredukował najwyższą stawkę PIT, ale też doprowadził do obniżenia w dwóch etapach – od lipca 2007 r. i od stycznia 2008 r., składki rentowej, w sumie o 7 pkt proc. (5 pkt proc. po stronie pracownika i 2 pkt proc. po stronie pracodawcy). Spowodowało to co prawda uszczuplenie przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale przede wszystkim obniżyło koszty pracy, dzięki czemu – jak widać na poniższym wykresie – bezrobocie w 2008 r. spadło do poziomu 9,5%, pomimo niższego niż rok wcześniej tempa wzrostu PKB (patrz tab. 1).

Rys. 3. **Stopa bezrobocia w latach 2000-2013 (w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

1.2. Przykłady negatywne

Niestety, efekty tych pozytywnych decyzji zostały z nawiązką zniwelowane przez podwyżki podatków pośrednich, czyli VAT i akcyzy, znacznie ważniejszych z punktu widzenia budżetu.

Najbardziej brzemienna w skutkach w skali makro była oczywiście podwyżka stawki podstawowej podatku VAT z 22% do 23% w 2011 r. Pierwotnie miała ona być zmianą tymczasową „w związku z trudną sytuacją budżetu państwa i ryzykiem destabilizacji finansów publicznych na skutek szybkiego wzrostu długu publicznego”[2]. Obecny, kolejny już termin powrotu do stawki 22% to 31 grudnia 2016 r. Bez przywrócenia elementarnej logiki polskiej polityce fiskalnej, trudno jednak spodziewać się, by został on dotrzymany.

2 http://www.finanse.mf.gov.pl/vat/stawki-podatkowe;jsessionid=BDAE3050DF796B285BF815D920F0A382, dostęp z dn. 20.03.2014.

Tak wysoki VAT obniża poziom życia Polaków, gospodarce utrudnia wyjście z kryzysu, a z punktu widzenia budżetu zamiast dodatkowych zysków, powoduje coraz większe straty. W ubiegłym roku wpływy do kasy państwa z tytułu tego najważniejszego podatku spadły aż o 5,3 mld zł. Tym samym ich relacja do PKB osiągnęła poziom najniższy w historii.

Jednym z bardziej drastycznych przypadków była *de facto* podwyżka o 16 pkt proc. stawki VAT na artykuły dziecięce w ciągu zaledwie dwunastu miesięcy (od 1 stycznia 2011 r. z 7% do 8%, a rok później z 8% do 23%). Takie działanie można określić jako coś dokładnie przeciwnego polityce prorodzinnej, którą podobno stara się realizować rząd w obliczu obiektywnego zagrożenia załamaniem sytuacji demograficznej Polski z wszelkimi tego konsekwencjami, w tym zwłaszcza dla systemu ubezpieczeń społecznych.

Jednak najbardziej jaskrawymi przykładami działań prowadzących prostą drogą do załamania budżetu, bankructwa wielu firm i wzrostu bezrobocia są zmiany w podatku akcyzowym na wyroby spirytusowe i na papierosy, a więc te dwie grupy towarów, które od lat są jednymi z największych i najbardziej stabilnych źródeł dochodów podatkowych państwa.

1.3. Papierosy

Dochody z podatku akcyzowego, którym objęte są wyroby tytoniowe, stanowią obecnie prawie 1/3 wszystkich wpływów akcyzowych do budżetu państwa. Branża ta jest więc drugim, po koncernach paliwowych, donatorem systemu finansów publicznych. Dlatego postępowanie Ministerstwa Finansów wobec niej można nazwać „zarzynaniem kury znoszącej złote jaja". Dość wspomnieć, że w ciągu 10 lat akcyza w cenie paczki papierosów wzrosła o 200%, natomiast wpływy budżetowe już tak nie rosły.

Co ciekawe, o tym, że dalsza podwyżka akcyzy na papierosy nie przyniesie już dodatkowych wpływów do budżetu, mówił na początku tego roku wiceminister finansów i Szef Służby Celnej Jacek Kapica[3]. Wiedział już wtedy, że do listopada 2013 r. dochody z tego podatku – mimo że rząd zakładał ich wzrost – były aż o 327 mln zł niższe niż w analogicznym okresie rok wcześniej. Jeśli weźmiemy pod uwagę rosnący czarny rynek wyrobów tytoniowych, a w szczególności nielegalnych tytoni do palenia, to plany rządu, dotyczące dalszych podwyżek, muszą budzić najgłębsze zdumienie. Dodatkowo, szybko rosnące opodatkowanie tradycyjnych wyrobów tytoniowych, sprzyja przechodzeniu konsumentów do segmentu papierosów elektronicznych. Tym bardziej, że poziom akcyzy, do którego osiągnięcia do roku 2018 Polska, podobnie jak inne kraje korzystające z okresu przejściowego (Bułgaria, Grecja, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia), zobowiązana była przez Unię Europejską, jest faktem. Ust. 2.

3 Cyt. za http://biznes.pl/wiadomosci/kraj/pieniedzy-z-papierosow-nie-bedzie,5603458,news-detal.html, dostęp z dn. 21.03.2014.

art. 10. Dyrektywy Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych mówi[4]:

„Od dnia 1 stycznia 2014 r. całkowity podatek akcyzowy od papierosów wynosi co najmniej 60% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów dopuszczonych do konsumpcji. Taki podatek akcyzowy wynosi nie mniej niż 90 EUR za 1000 papierosów, niezależnie od średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży.

Jednakże państwa członkowskie, które nakładają podatek akcyzowy wynoszący co najmniej 115 EUR za 1000 papierosów na podstawie średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży, nie muszą spełniać wymogu 60% ustanowionego w akapicie pierwszym.

Bułgaria, Estonia, Grecja, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska oraz Rumunia mogą stosować okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2017 r., aby spełnić wymogi, o których mowa w akapicie pierwszym i drugim."

Pierwszy warunek był spełniony już od dość dawna. Drugi właśnie się zrealizował. Aktualne polskie stawki akcyzy wynoszą bowiem 206,76 zł za każde 1000 sztuk papierosów i 31,41% ich maksymalnej ceny detalicznej, co przy kursie 4,23 PLN/EUR[5] i WAP[6] na poziomie 592,49 zł[7], daje prawie 93 euro (w 2013 r. – 87,5 euro). Żaden z wymienionych wyżej krajów, które również muszą spełnić unijne minimum do 2018 r., nie wykazuje się tak źle pojętą gorliwością jak Polska[8].

Warto przy tym zauważyć, że podatki stanowią w Polsce ok. 80% ceny papierosów. Większe obciążenia wśród krajów unijnych występują tylko w Wielkiej Brytanii, Grecji, Holandii i na Węgrzech. Natomiast cena jednej paczki w odniesieniu do siły nabywczej Polaków jest najwyższa w całej UE.

Wysoka akcyza doprowadziła do spadku legalnej sprzedaży papierosów i gwałtownego wzrostu przemytu. Kolejna podwyżka akcyzy na papierosy, do której doszło 1 stycznia 2014 r. z pewnością nie poprawi sytuacji w budżecie państwa. Szacuje się, że w 2013 r. sprzedaż papierosów do hurtowni zmniejszyła się o ponad 10 proc. względem 2012 r. W kolejnych miesiącach – wskutek podniesienia akcyzy – legalna sprzedaż ma dalej spadać.[9]

Podobne stanowisko zajmują wszystkie liczące się ośrodki analityczne w Polsce, które w ostatnich latach zajmowały się akcyzą na papierosy.

---

4 Dziennik Urzędowy L 176 , 05/07/2011 P. 0024 – 0036.

5 Dziennik Urzędowy UE, C 286, Informacje i zawiadomienia, t. 56, 2 października 2013.

6 Średnia ważona cena detaliczna sprzedaży papierosów w przeliczeniu na 1000 szt. (ang. Weighted Average Price), wyliczana jako iloraz łącznej wartości wszystkich sprzedanych papierosów i łącznej liczby sprzedanych papierosów w poprzednim roku kalendarzowym.

7 Obwieszczenie ministra finansów z 25 listopada 2013 r. w sprawie średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów na rok 2014 (M. P. poz. 962).

8 Escise duty tables, Part III – Manufactured Tobacco, REF 1039, European Commission, Brussels, January 2014.

9 http://www.podatki.biz/artykuly/wplywy-podatkowe-spadaja-rzad-zapowiada-uszczelnienie-systemu_16_23238.htm, dostęp z dn. 21.03.2014.

Krzysztof Brosz, jeden z autorów raportu Fundacji Republikańskiej[10]: „W Polsce nastąpiło przekroczenie szczytu krzywej Laffera – zbyt wysoki i bardzo szybko rosnący poziom opodatkowania papierosów powoduje przechodzenie konsumentów tańszych marek do szarej strefy. Z tego powodu dochody z podatku akcyzowego na papierosy będą nadal maleć. (…) Wyższa akcyza sprawia, że coraz większa część palaczy decyduje się na zakup papierosów z przemytu. (…) W segmencie najtańszym sprzedaż obniżyła się z 32,2 mld sztuk do 28,7 mld sztuk."[11]

Zbigniew Liptak, Ernst & Young (eksperci tej firmy opracowali w 2013 r. na zlecenie Business Centre Club raport pt. „Praktyczne aspekty opodatkowania podatkiem akcyzowym wyrobów tytoniowych"): „Wpływy z akcyzy przestały rosnąć. W tej sytuacji bardzo wielkiej wagi nabiera przemyślane podejście do polityki dotyczącej stawek akcyzowych. Jak się wydaje, gotowość konsumentów do nabywania coraz droższych papierosów przestała odpowiadać założeniom."[12]

Prof. Robert Gwiazdowski, pod którego kierownictwem powstał raport Centrum im. Adama Smitha[13]: „Zbyt wysokie tempo podwyżek akcyzy na papierosy wypycha konsumentów do szarej strefy i prowadzi do załamania się wpływów budżetowych z tytułu akcyzy. Niestety w kolejnych miesiącach roku 2013 załamują się wpływy z tytułu akcyzy tytoniowej – do sierpnia b.r. straty budżetu państwa z tytułu akcyzy tytoniowej wyniosły już 530 mln w porównaniu z rokiem poprzednim. Te ulegające załamaniu wpływy budżetowe są bezpośrednim skutkiem spadku wolumenu legalnie konsumowanych papierosów i ucieczką konsumentów do szarej strefy, szczególnie z obszaru papierosów segmentu taniego. Niewspółmiernie wysokie tempo podnoszenia akcyzy względem zmian sytuacji makroekonomicznej w Polsce wykreowało efekt załamania historycznego trendu wzrostu wpływów podatkowych od wyrobów tytoniowych, ilustrując klasyczne działanie krzywej Laffera. Wymagania formalne prawa europejskiego dotyczące poziomu akcyzy minimalnej w żaden sposób nie usprawiedliwiają ukształtowania obciążeń podatkowych na poziomie bliskim tym wymogom, jeśli do końca okresu przejściowego dla Polski pozostają 4 lata i możliwe jest stosowanie stawek niższych. Akcyza minimalna w 2013 roku wynosi 87,5 euro/1000 szt. papierosów, podczas gdy minimalny poziom 90 euro/1000 szt. Polska powinna osiągnąć dopiero w 2018 roku. Niestety polityka wysokiego opodatkowania wyrobów tytoniowych kreuje dogodne środowisko dla rozwoju szarej strefy, której udział w całkowitym rynku wyrobów tytoniowych wzrósł z 12,3% w 2008 roku do ponad 21% w 2012 roku, utracone zaś przez budżet państwa wpływy podatkowe szacowane są na 4,5 mld zł w skali roku."[14]

Poniższy wykres wyraźnie ilustruje nie tylko sam mechanizm działania zasady sformułowanej przez Laffera, ale wręcz kształt jego krzywej.

---

10 *Polityka podatkowa państwa wobec branży tytoniowej oraz jej konsekwencje ekonomiczne i społeczne*, Fundacja Republikańska, Warszawa, wrzesień 2012.

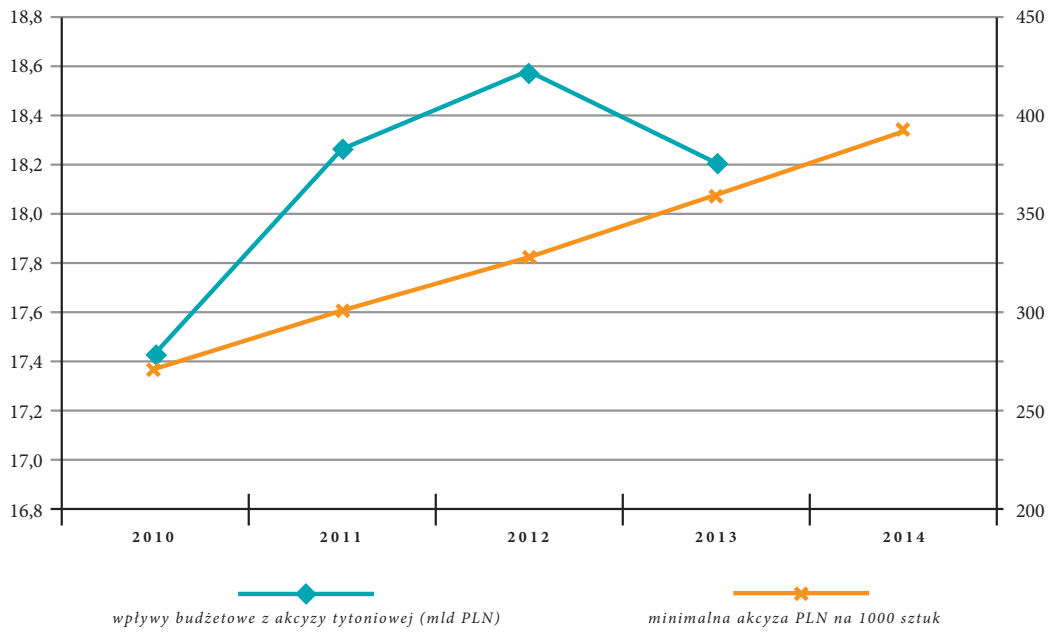
11 http://finanse.wp.pl/kat,1037883,title,Za-wysokie-ceny-papierosow-rujnuja-budzet,wid,15434300,wiadomosc.html?ticaid=112685, dostęp z dn. 19.03.2014.

12 http://pulsbiznesu.pb.pl/3396662,19733,dym-wokol-podatkow-na-papierosy, dostęp z dn. 18.03.2014.

13 *Rynek wyrobów tytoniowych a polityka fiskalna państwa*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa, wrzesień 2013.

14 http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/740195,podwyzki-akcyzy-na-tyton-przyniosly-530-mln-zl-strat-w-budzecie-do-sierpnia.html, dostęp z dn. 17.03.2014.

Rys. 4. **Wzrost akcyzy tytoniowej a wpływy do budżetu państwa.**



Źródło: Obliczenia własne

Jak pokazuje wykres, dochody budżetu pochodzące z akcyzy na papierosy rosły do 2012 roku. Co więcej, wzrost ten był wyższy od przewidywanego (w 2009 r. o 1,5 mld zł, w 2010 r. o 2,3 mld zł, w 2011 r. o 0,75 mld zł), a także od średniej dynamiki wpływów z akcyzy, uzyskiwanych łącznie od pozostałych branż, producentów paliw, alkoholi, energii elektrycznej, samochodów itd. Z punktu widzenia polskich finansów publicznych, branża tytoniowa przyczyniła się więc niewątpliwie do złagodzenia skutków światowego kryzysu ekonomicznego. Już w 2012 r. nie udało się jednak ściągnąć z akcyzy na papierosy sumy przewidzianej w ustawie budżetowej. Po latach wzrostu, tendencja uległa odwróceniu. Gotowość konsumentów do kupowania coraz droższych papierosów została wyczerpana. Nie oznacza to bynajmniej masowego porzucania przez Polaków nałogu. Według Centrum Badania Opinii Społecznej, odsetek palaczy nie zmienia się znacząco od lat i oscyluje wokół 30%. Coraz więcej osób kupuje za to papierosy z przemytu i nielegalnej produkcji oraz używa do palenia nielegalnego tytoniu. Spadek sprzedaży papierosów w legalnym obrocie, rozpoczęty w 2012 r. (o 6,3%), trwa. Kurczenie się rynku potwierdzają koncerny tytoniowe. Trudno się temu zjawisku dziwić, skoro paczka najtańszych papierosów z banderolą kosztuje o połowę więcej niż tych pochodzących z czarnego rynku.

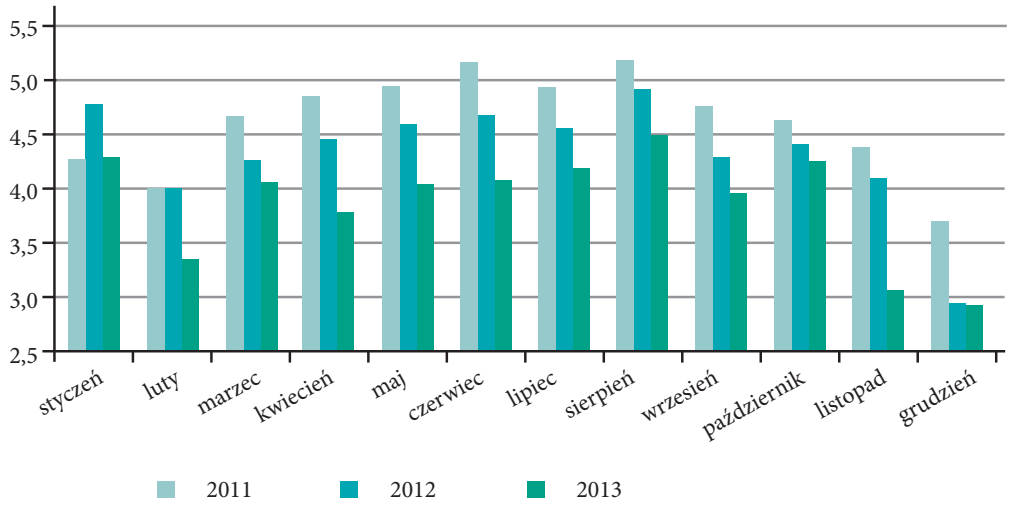
Ostatnie oficjalne dane Ministerstwa Finansów odnośnie wartości szarej strefy rynku tytoniowego w Polsce dotyczą roku 2012. Według nich, straty budżetu państwa spowodowane obrotem papierosami z nielegalnych źródeł wyniosły wówczas 2,7 mld zł, a te wynikające z handlu nielegalnym tytoniem do palenia – prawie 2 mld zł. To tym problemem powinien się zająć rząd, jeśli chce do 15 kwietnia br.

przedstawić Komisji Europejskiej wiarygodny plan naprawy finansów publicznych, prowadzący do zdjęcia z Polski procedury nadmiernego deficytu.

Podobne do polskich doświadczenia mają Litwini, Łotysze i Estończycy, którzy nadmiernie podwyższając akcyzę również doprowadzili do tego, że szara strefa objęła w sumie kilkadziesiąt procent ogółu konsumpcji papierosów.

Rzeczniczka resortu finansów, w wypowiedzi dla Informacyjnej Agencji Radiowej z 13 stycznia br., pozwoliła sobie tymczasem na stwierdzenie, że niższe wpływy ze sprzedaży tytoniu nie są powodem do zmartwień, bo te pieniądze nie są podstawą budowania budżetu państwa.[15]

Rys. 5. **Legalna sprzedaż papierosów do hurtu (w mld sztuk)**



Źródło: Dane Cyber Service

Jak widać, ostatnie lata, szczególnie rok 2013, przyniosły poważne spadki sprzedaży legalnych papierosów. Były one nawet większe niż spodziewała się branża. Na 2013 r. producenci zakładali ograniczenie konsumpcji na poziomie 2-3 mld sztuk. W rzeczywistości, według danych Cyber Service, wyniosło ono 5,5 mld. Od marca 2012 r. legalny rynek papierosów kurczy się w tempie 8%-9% w ujęciu rok do roku.

Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego wymienia trzy powody takiej sytuacji, wśród których najważniejszym jest właśnie błędna polityka akcyzowa państwa. Pozostałe dwa to:

- dynamiczny rozwój rynku e-papierosów (według badań KSPT, rynek ten w 2013 r. podwoił się);

15 http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1023428,Palacze-ratuja-budzet-z-akcyzy-tytoniowej-prawie-17-mld-zl, dostęp z dn. 21.03.2014.

- luka prawna, przez którą susz tytoniowy o dużej wilgotności był oferowany bez akcyzy (nie istniała norma ani wykładnia określająca, czym jest suchy tytoń i jaka jest jego wilgotność; w rezultacie rozwinął się handel tytoniem nieopodatkowanym, czyli szara strefa, którą w 2013 r. szacowano na ponad 14,5 mld sztuk, z czego prawie 7,5 mld sztuk stanowiły papierosy zrobione z tytoniu do palenia, a resztę te z przemytu).

1.4. Wyroby spirytusowe

1 stycznia tego roku drastycznie, bo aż o 15% (z 4960 zł do 5704 zł/100 l spirytusu 100°), podwyższona została również akcyza na alkohole wysokoprocentowe. Po 12 latach nastąpił więc powrót do nadmiernego fiskalizmu na tym polu.

W okresie 1995-2002 akcyza na napoje spirytusowe rosła dwukrotnie, osiągając finalnie poziom 6280 zł. Rok 2002 przyniósł poważną obniżkę – do 4400 zł. Potem, w latach 2005 i 2009, dokonano dwóch kilkuprocentowych podwyżek – w sumie do 4960 zł.

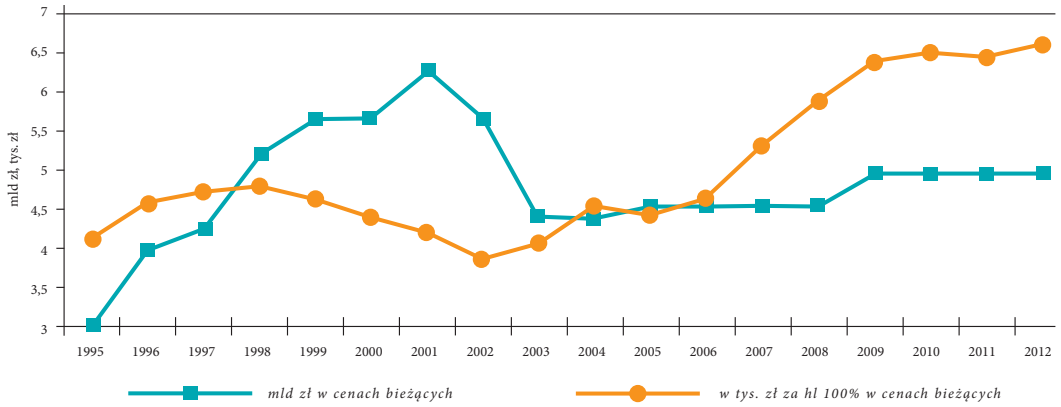
Warto przyjrzeć się skutkom, jakie te decyzje przyniosły dla budżetu. Otóż w czasie największego fiskalizmu dochody państwa z akcyzy na alkohole wysokoprocentowe spadły z prawie 4,7 mld zł (1997r.) do niespełna 3,9 mld zł (2002r.). Natomiast po obniżce stawek systematycznie rosły, by ustabilizować się w roku 2009 na poziomie ok. 6,5 mld zł.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują więc jednoznacznie, że wzrost akcyzy powoduje kurczenie się wpływów do budżetu. Ten związek przyczynowo-skutkowy potwierdziła w 1999 r. Najwyższa Izba Kontroli[16].

Odwrotną zależność pomiędzy poziomem akcyzy na alkohol wysokoprocentowy a dochodami budżetu państwa z tego podatku w latach 1998-2003 obrazuje poniższy wykres.

16 *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998r.*, NIK, Warszawa, czerwiec 1999, s. 466.

Rys. 6. **Stawka akcyzy na napoje spirytusowe (w tys. zł) i wpływy z jej tytułu do budżetu państwa (w mld zł) w latach 1995-2012**



Źródło: *Opinia w sprawie wpływu podwyżek akcyzy na rynek i producentów napojów spirytusowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy

Oprócz budżetu, straty poniosła też branża spirytusowa, a z nią cała gospodarka. Tylko w 1998 r. sprzedaż legalnych wyrobów spirytusowych spadła o 24,4%[17], a w 2009 r. o 5,33%[18].

Nie oznacza to jednak, że Polacy zaczęli ograniczać spożycie alkoholu. Abstrahując od przemytu i szarej strefy, trzeba bowiem zwrócić uwagę na ważny wskaźnik, jakim jest konsumpcja czystego alkoholu etylowego. I tak, gdy w latach 1998-2002 ilość etanolu wypitego w wyrobach spirytusowych, przypadająca na jedną osobę, zmalała z 2,4 l. do 1,7 l., to jego spożycie w piwie wzrosło z 2,98 l. do 3,89 l.

Rząd przewiduje, że w wyniku wzrostu akcyzy, sprzedaż wyrobów spirytusowych spadnie o ok. 3% w stosunku do roku 2012. Za to wpływy do budżetu mają wzrosnąć o ok. 780 mln zł.

Prognozę tę należy określić jako oderwaną od rzeczywistości już na podstawie przytoczonych aspektów. Ale nie tylko. Powodów dla których rządowe założenia są niewiarygodne, jest więcej.

Przede wszystkim, jak pokazuje poniższe zestawienie, Ministerstwo Finansów już wielokrotnie zawyżało plany dochodów z akcyzy na wyroby spirytusowe. W ostatnim czasie pomyłka ta była z roku na rok coraz większa.

17 Tamże, s. 25.

18 *Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 34.

Tab. 3. **Prognoza i realizacja wpływów do budżetu państwa z akcyzy na alkohole wysokoprocentowe w latach 2009-2012 (w mld zł)**

	WPŁYWY	PROGNOZA MF	RÓŻNICA
2009	6,393	6,455	-0,061
2010	6,500	6,613	-0,113
2011	6,445	6,604	-0,158
2012	6,612	6,791	-0,178

Źródło: „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej", nr 4/2011, nr 1/2013

Po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, spośród 28 krajów UE, wyższą niż w Polsce akcyzę na wyroby spirytusowe stosują tylko Szwedzi, Finowie, Brytyjczycy, Irlandczycy i Grecy[19]. Jeszcze niższe stawki obowiązują w Rosji, na Białorusi i Ukrainie, a – jak wiadomo – duże różnice w cenach sprzyjają nielegalnemu importowi.

Wysoka akcyza prowadzi też do rozrostu szarej strefy. Potwierdzają to raporty NIK[20], a analitycy KPMG zwracają uwagę na szczególne, bo charakterystyczne tylko dla branży spirytusowej, ryzyka:

„W przypadku obrotu wyrobami spirytusowymi zjawisko szarej strefy przybiera formy szczególnie szkodliwe i niebezpieczne. Wprowadzanie nielegalnych napojów spirytusowych na rynek generuje nie tylko znaczne straty Skarbu Państwa z tytułu niezapłaconych podatków, ale jest także poważnym zagrożeniem dla zdrowia i ładu publicznego. Co więcej, szara strefa osłabia legalnie działające, płacące podatki i odpowiedzialne społecznie (w przeciwieństwie do osób odkażających alkohol, przemytników i bimbrowników) podmioty przemysłu i rynku napojów spirytusowych oraz działających na ich rzecz dostawców towarów i usług: rolników, gorzelnie, firmy transportowe, producentów opakowań, firmy usługowe."[21]

W dyskusji o akcyzie nie można też nie dostrzegać faktu, że polski przemysł spirytusowy już od co najmniej kilku lat znajduje się w trudnej sytuacji. Cechuje go wysokie zadłużenie firm i niska bieżąca płynność finansowa. Oznacza to po pierwsze, że producenci nie będą w stanie wziąć na siebie kosztów podwyżki, a po drugie, że część z nich może zredukować zatrudnienie lub wręcz stanąć na granicy upadłości. Nie jest przypadkiem, że branża ta utraciła zdolność generowania zysków w czasie, gdy stawki akcyzy osiągały swoje historyczne maksima, czyli w latach 1999-2002. I choć w 2004 r. odnotowano

19 *Opinia w sprawie wpływu podwyżek akcyzy na rynek i producentów napojów spirytusowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, s. 2.

20 *Opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych*, NIK, Warszawa, kwiecień 2012.

21 *Szara strefa wyrobów spirytusowych w Polsce*, Zespół Zarządzania Wiedzą i Badań Rynkowych KPMG w Polsce, maj 2012, s. 3.

pokaźny zysk na poziomie 350 mln zł, to część wcześniejszych, negatywnych zmian okazała się nieodwracalna. W rezultacie, przemysł spirytusowy zamknął lata 2008 i 2011 ze stratą netto.

Podobne doświadczenia ma wiele krajów, m.in. Litwa i Łotwa – zbliżone do Polski pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz nawyków spożywania alkoholu. W 2009 r. litewski rząd podniósł akcyzę na alkohol etylowy z 3840 do 4416 litów za 1 hektolitr, a więc o 15%. W rezultacie, dochody budżetowe z tytułu tego podatku spadły już w pierwszym roku po podwyżce o ponad 20%, a w kolejnym o 11%.

Również w 2009 r. akcyzę podnieśli Łotysze. Najpierw w lutym z 630 do 825 łatów za 1 hektolitr etanolu, a następnie w lipcu do 890 łatów. Czyli łącznie o niemal 42% w ciągu siedmiu miesięcy. Efekt podwyżki jest taki, że po dwóch latach, do budżetu Łotwy wpłynęło z akcyzy o ponad 18% mniej niż w roku 2008.

Według Macieja Rapkiewicza z Instytutu Sobieskiego, w przypadku Polski możliwe są trzy warianty rozwoju sytuacji:

1. Optymistyczny – spadek sprzedaży w 2014 r. w stosunku do 2012 r. o ok. 7% i wzrost dochodów budżetu o ok. 460 mln zł;
2. Realistyczny – spadek sprzedaży o ok. 15% i spadek dochodów budżetu o ok. 150 mln zł.
3. Pesymistyczny – spadek sprzedaży o ok. 25% i spadek dochodów budżetowych o ok. 910 mln zł.[22]

Jak widać, zdaniem ekspertów, budżet państwa, zamiast zyskać, może na wyższej akcyzie stracić tylko w tym roku prawie miliard złotych. Poważnie ucierpi też realna gospodarka, czego zapowiedzią są dane GUS za styczeń, według których produkcja wódki w tym miesiącu zmniejszyła się o 47% w ujęciu rok do roku i o 76% w ujęciu miesiąc do miesiąca.

Reasumując, decyzje rządu dotyczące stawek akcyzy na papierosy i alkohol trudno uzasadnić w jakikolwiek racjonalny sposób.

1.5. Pozostałe

Absurdów polskiego systemu fiskalnego jest niestety znacznie więcej. Oddzielnego omówienia wymagałby przede wszystkim ciążący na gospodarce patologiczny system ZUS, a także dochody budżetowe z tytułu mandatów i kar. Ten pierwszy element czyni pracę Polaków droższą, zniechęca przedsiębiorców do zatrudniania, powoduje wyższe bezrobocie, przez co przyczynia się do pogłębienia

22 M. Rapkiewicz, *Wpływ zmian wysokości stawki podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych w 2014 r. na dochody budżetu państwa*, Instytut Sobieskiego, Warszawa, październik 2013 r.

zapaści finansów publicznych, gdyż budżet musi co roku zasypywać wielomiliardowy i wciąż rosnący deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a wreszcie sprawia, że „na rękę" zarabiamy znacznie mniej niż moglibyśmy. Natomiast w odniesieniu do mandatów i kar widoczne jest z jednej strony hurraoptymistyczne, a z drugiej pełne niezrozumienia dla istoty sprawy podejście rządu. Ministerstwo Finansów traktuje je bowiem najpierw jako źródło dochodów budżetowych, a potem dopiero – jeśli w ogóle – jako środek prewencji czy uczynienia zadość sprawiedliwości. Stąd już tylko krok do myślenia na zasadzie: „Dajcie mi człowieka, a ja znajdę na niego paragraf".

Innym przykładem, choć już mniej istotnym, ale ukazującym brak zdrowego rozsądku rządzących, jest podatek od wynajmu mieszkań, którego prawie nikt nie płaci, a który obrośnięty jest zupełnie nieproporcjonalną do swojej wagi liczbą formalności. Dla przykładu, w nieprzekraczalnym terminie do 20 stycznia tego roku wszyscy właściciele wynajmowanych mieszkań musieli złożyć do urzędu skarbowego cały zestaw oświadczeń. Dotyczyły one: wyboru formy opodatkowania, kwartalnego rozliczenia ryczałtu oraz opodatkowania całości dochodów z najmu współwłasności małżeńskiej przez jednego z małżonków. W dodatku ostatnie oświadczenie trzeba ponawiać co roku[23].

Dodajmy do tego likwidację większości ulg w PIT, ograniczenie autorom prawa do korzystania z podwyższonych kosztów uzyskania przychodu, zapowiedzi rozszerzenia kategorii czynności objętych podatkiem PCC itd.

23 Art. 8 ust. 5 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz art. 12 ust. 8 Ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym

2. PODSUMOWANIE

Dobry podatek powinien spełniać 3 główne cechy:

- **Być nie do uniknięcia** (w Polsce mamy taki tylko jeden – podatek rolny, bo chłop przecież hektara na Cypr nie wywiezie)
- **Być Prosty** (również tylko rolny – wystarczy przemnożyć liczbę hektarów przez stawkę)
- Być **Tani w poborze** (nie ma tańszego podatku w poborze niż rolny)

Z tą ostatnią cechą w Polsce jest tragicznie. Jak wynika z opracowania Fundacji Republikańskiej, Polska ma najdroższy system podatkowy ze wszystkich państw OECD (po Słowacji). Na każde 100 złotych dochodów podatkowych, aż 1,7 zł wydajemy na utrzymanie administracji podatkowej. Średnia wydatków na administrację podatkową wśród państw OECD wynosi 1% dochodów podatkowych, ale na przykład Niemcy na każde 100 euro dochodów wydają na fiskusa tylko 80 eurocentów.

Obecnie w polskiej administracji skarbowej zatrudnionych jest 48 tysięcy urzędników. Obsługą rent i emerytur zajmuje się 55 tysięcy osób (ZUS, KRUS, emerytury mundurowe). Administracja skarbowa kosztuje podatników ponad 5 mld zł, koszt utrzymania ZUS to ponad 4,1 mld zł, a KRUS kosztuje prawie 600 mln zł. W sumie poborem podatków, innych danin publicznych oraz obsługą emerytur i rent na co dzień zajmuje się ponad 100 tysięcy urzędników a podatników kosztuje to prawie 10 mld zł rocznie.

Może rządzący powinni się nad tym zastanowić? Tym bardziej, że wbrew powszechnej opinii przedsiębiorcy bardziej domagają się podatków prostych aniżeli niższych.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców zrzesza pracodawców małych i średnich firm, zatrudniających od 1 do 250 pracowników, niezależnie od branży w jakiej działają.
Związek został założony w czerwcu 2010 roku, jako niezgoda na to, że kolejne rządy nie doceniają roli i potencjału sektora MSP, a więc 99,8% polskich przedsiębiorstw, które zatrudniają ¾ Polaków i wytwarzają 67% PKB.
Od trzech lat działamy na rzecz naszych Członków i wspieramy wszelkie aktywności zmierzające do wyeliminowania z polskiego prawodawstwa ograniczeń działalności gospodarczej przekraczających wymagania UE wg formuły EU+0.
Jednym z pierwszych sukcesów Związku było przeprowadzenie ustawy umorzeniowej dla przedsiębiorców wprowadzonych w błąd przez ZUS. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców ma konkretne cele związane z interesami przedsiębiorstw w Polsce. Wśród wielu prowadzonych przez nas projektów znajdują się m.in. Syndykat Mediowy, Debaty Publiczne ZPP oraz projekt Rzecznicy ZPP. Prowadzimy także działania lobbingowe oraz monitoring legislacyjny. Organizujemy kampanie społeczne, warsztaty, seminaria, a także konferencje prasowe, podczas których poruszamy tematy ważne z punktu widzenia małego i średniego przedsiębiorcy. W ramach Związku działa Biuro Interwencji i Organizacji. Powołaliśmy Fundację Warsaw Enterprise Institute, która stanowi zaplecze eksperckie ZPP. Co kwartał publikujemy Busometr Gospodarczy oraz inne raporty gospodarcze (m.in. „Raport o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce" oraz „Raport płacowy Polska i świat"). Raz w roku nagradzamy Firmę Przyjazną MSP i przyznajemy Nagrody Gospodarcze ZPP.
Zmiany, których chcielibyśmy dokonać opisaliśmy w Manifeście ZPP, dostępnym na naszej stronie.

Więcej informacji o Związku: www.zpp.net.pl

Warsaw Enterprise Institute jest fundacją Związku Przedsiębiorców i Pracodawców stanowiącą jego eksperckie zaplecze. Prowadzi badania, analizy oraz projekty edukacyjne. Koncentruje swoją aktywność w obszarach takich jak: idee i rozwiązania, nauka, badania oraz The Warsaw Network – sieć międzynarodowych *think tanków* z byłego obszaru postsowieckiego.
Aktualnie prowadzonymi projektami Fundacji są m.in.: **Klub Prasowy Niedźwiedzi** – comiesięczne spotkania dziennikarzy poświęcone tematyce ważnej z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, **Baltic Desk** – długofalowy program poświęcony tematyce bałtyckiej oraz **Defence Desk** – projekt dedykowany kwestiom polskiej obronności.
Działalnością WEI w poszczególnych obszarach kieruje **Rada Dyrektorów**, którą tworzą: prof. Dominika Maison, Tomasz Wróblewski, Marcin Nowacki, prof. Dariusz Adamski, dr Michał Tomczyk, Paweł Dobrowolski oraz Andrzej Talaga. W ramach WEI działa także **Rada Programowa** w skład, której wchodzą: prof. Wojciech Bieńkowski, dr Przemysław Żurawski vel Grajewski, dr hab. Jan Kłos, prof. Witold Kwaśnicki, Marcin Piasecki, prof. Zbigniew Rau oraz prof. Bogdan Szlachta. **Fundatorami WEI** są: Robert Gwiazdowski, Cezary Kaźmierczak oraz Tomasz Pruszczyński.

Więcej informacji na stronie Fundacji: www.wei.org.pl

Warsaw Enterprise Institute | Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

www.wei.org.pl | www.zpp.net.pl