
XII Ogólnopolska Opolska Konferencja Podatkowa

Internalizacja kosztów społecznych spożycia alkoholu

między teorią ekonomiczną a legislacyjną praktyką

Barbara Błaszczak

*Szkoła Doktorska Nauk Społecznych
Uniwersytet Warszawski*

Plan wystąpienia

- I.* Podatek Pigou jako koncepcja teoretyczna
- II.* Skala kosztów społecznych spożycia alkoholu w Polsce
- III.* Modele opodatkowania napojów alkoholowych w Unii Europejskiej
- IV.* Asymetria regulacyjna a swoboda państwa członkowskiego
- V.* Postulaty de lege ferenda

Podatek Pigou — ramy teoretyczne

I

Źródła:

neoklasyczna ekonomia dobrobytu (przełom XIX i XX w.) — Alfred Marshall, John Hicks, Paul Samuelson, Arthur Cecil Pigou.

Teza Pigou (1912, 1920):

priorytetem polityki społeczno-gospodarczej powinno być maksymalizowanie dobrobytu społecznego, mierzonego jako zagregowana użyteczność wszystkich członków populacji.

Problem efektów zewnętrznych:

gdy aktywność części podmiotów (np. konsumentów) generuje koszty ponoszone przez ogół (koszty społeczne), osiągnięcie efektywnej alokacji wymaga interwencji państwa.

Funkcja podatku korekcyjnego

I

Pigou zaproponował narzędzie fiskalne, którego głównym celem nie jest sankcja, lecz *korekta*: przywrócenie efektywnej alokacji zasobów przez **nałożenie ciężaru pieniężnego odpowiadającego skali szkody**.

Podatek ten stanowiłby instrument, który w sposób pozytywny mógłby przyczyniać się do niwelowania strat społecznych związanych z konsumpcją dóbr szkodliwych poprzez ich internalizację — zrównanie wpływów podatkowych z kosztami społecznymi.

Podatek Pigou a „podatek od grzechu”

I

Oba są selektywne i w istocie stanowią rodzaje akcyzy. Różnią się jednak funkcją.

Podatek od grzechu (sin tax)

Funkcja **stymulacyjna**. Celem jest skłonienie konsumenta do rezygnacji ze szkodliwego dobra (obniżenie popytu) poprzez podwyższenie ceny, przez co bywa interpretowany jako swoista „sankcja”.

Podatek Pigou

Narzędzie **kompensacyjne**. Głównym zadaniem nie jest karanie producenta czy konsumenta, lecz **pozyskanie środków na pokrycie zwiększonych potrzeb publicznych powstających w związku z określoną działalnością generującą koszty społeczne**.

Logika konstrukcji stawki i jej zastosowanie

I

William Baumol (1972): stawka podatku Pigou wynika z warunku optymalizacyjnego. Strata ponoszona przez konsumentów i producentów (w postaci podwyższonej ceny przerzuconej na konsumenta) powinna być równoważna ze stratą środowiskową, tj. koniecznością przeznaczania środków publicznych na niwelowanie negatywnych skutków szkodliwej konsumpcji.

Zastosowanie do napojów alkoholowych

Czynnikiem szkodliwym jest sam alkohol etylowy. To on, niezależnie od formy konsumpcji, generuje koszty zdrowotne, społeczne i ekonomiczne. **W modelu Pigou stawka powinna zatem odpowiadać krańcowemu kosztowi zewnętrznemu przypadającemu na jednostkę czystego alkoholu, niezależnie od tego, czy alkohol występuje w piwie, winie czy w wódce.**

Intensywność opodatkowania powinna być proporcjonalna do występowania czynnika szkodzącego, tj. alkoholu.

Ostrożność interpretacyjna i realne skutki budżetowe

I

Empiryczne weryfikacje skuteczności podatków pigowiańskich opierają się na modelach popytu o znanych ograniczeniach, przede wszystkim na założeniu statyczności i racjonalności konsumenta.

Badania Tatiany Andreyevej, Michaela Longa i Kelly Brownell oraz Emily Wang pokazały, że statyczne modele elastyczności cenowej mogą *zawyżać szacowany spadek popytu o blisko sześćdziesiąt procent*.

Nawet jeśli efekt behawioralny pozostaje niedoszacowany, samo wprowadzenie podatku skonstruowanego zgodnie z regułą Pigou **zapewnia rekompensatę kosztów po stronie budżetu i realizuje funkcję kompensacyjną niezależnie od skali zmiany konsumpcji.**

93,3

mld zł rocznie — łączna wartość kosztów społeczno-ekonomicznych spożycia alkoholu w Polsce.

13,4

mld zł — przychody budżetu państwa z akcyzy od napojów alkoholowych (2020).

Luka nieskompensowana

ponad 79,9 mld zł rocznie

co odpowiadało 3,45% PKB.

W zakres kosztów PARPA włącza m.in. przedwczesną śmiertelność, utracone wpływy podatkowe z lat aktywności zawodowej, koszty sądów i organów ścigania, hospitalizacje, izby wytrzeźwień, leki refundowane oraz świadczenia społeczne, jak również koszty kampanii prewencyjnych.

Koszty niepoliczalne i aktualizacje szacunków

II

Wartość 93,3 mld zł jest zachowawcza. W praktyce wyróżnia się dwie kategorie kosztów społecznych:

koszty policzalne — zidentyfikowane i kwantyfikowalne obciążenia finansów publicznych;

koszty niepoliczalne — spadek jakości życia, cierpienie rodzin, niekorzystny wpływ na wychowanie dzieci, cierpienie ofiar wypadków komunikacyjnych i przestępstw, wykluczenie społeczne.

Aktualizacje szacunków

WHO (2024): alkohol odpowiadał w Polsce za ok. 7,1% wszystkich zgonów — ok. 30 tys. zgonów rocznie, czyli średnio 82 zgony dziennie.

Analiza ONET (2025): całkowite koszty społeczne ok. 186 mld zł rocznie.

Niezależnie od tego, którą z wartości przyjmujemy, czy 93,3 mld z raportu PARPA, czy 186 mld z raportu ONET, rząd wielkości pozostaje niezmienny:

koszty społeczne wielokrotnie przewyższają wpływy budżetowe z akcyzy alkoholowej.

Istnieje empirycznie udokumentowana, mierzalna i duża luka, którą podatek korekcyjny mógłby uszczelnić.

Akcyza na napoje alkoholowe jest podatkiem zharmonizowanym na poziomie Unii Europejskiej.

Dyrektywa Rady 2020/262 z 19 grudnia 2019 r.

Ustanawia ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie Dyrektywy 2008/118/WE, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG).

Filary harmonizacji w zakresie napojów alkoholowych

Dyrektywa Rady 92/83/EWG — harmonizacja struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych;

Dyrektywa Rady 92/84/EWG — zbliżenie stawek podatku.

Podstawy opodatkowania w ramach regulacji UE

III

Rodzaj napoju	Podstawa opodatkowania
Alkohol etylowy	liczba hektolitrów czystego alkoholu o temperaturze 20°C zawartego w gotowym wyrobie
Piwo	liczba hektolitrów gotowego wyrobu na 1 stopień Plato albo liczba hektolitrów gotowego wyrobu na rzeczywistą zawartość alkoholu objętościowo w gotowym produkcie
Wino	hektolitry gotowego wyrobu
Napoje fermentowane (inne napoje przefermentowane)	hektolitry gotowego wyrobu
Wyroby pośrednie (produkty pośrednie)	hektolitry gotowego wyrobu

Źródło: Dyrektywa 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu oraz napojów alkoholowych.

Niespójność modelu i jej skutek

III

Tylko jedna kategoria, alkohol etylowy, jest opodatkowana proporcjonalnie do zawartości czynnika szkodliwego, czyli zgodnie z logiką podatków Pigou. Wino, napoje fermentowane i wyroby pośrednie opodatkowane są od objętości produktu. Piwo, w polskim wariantcie, według parametru technologicznego (stopnie Plato), który tylko pośrednio koresponduje z zawartością alkoholu.

Skutek dla czynnika szkodliwego

Jeden gram czystego alkoholu w poszczególnych napojach alkoholowych jest objęty zróżnicowaną akcyzą, pomimo, iż nadal jest to ten sam gram czystego alkoholu.

Czternaście z dwudziestu siedmiu państw członkowskich UE przeszło już, w odniesieniu do piwa, z modelu opartego o stopnie Plato na model oparty o zawartość alkoholu:

Cypr, Chorwacja, Dania, Holandia, Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Łotwa, Litwa, Słowacja, Szwecja, Słowenia, Węgry.

Łącznie z państwami spoza UE (Albanią, Islandią, Norwegią, Serbią i Turcją) model ten obowiązuje w dwudziestu jeden państwach Europy. Można go określić jako postępujący dominujący europejski standard opodatkowania piwa.

Przykład Holandii (2024)

Stawka 8,12 € za hektolitr czystego alkoholu wraz z minimalną kwotą akcyzy 26,13 € za hektolitr piwa.

Po wprowadzeniu reformy wpływy budżetowe wzrosły o **18%** — z 380 do 448 mln euro.

Asymetria regulacyjna — swoboda państwa w zakresie wprowadzenia modelu podatku korekcyjnego

IV

Alkohol etylowy

Zmiana modelu nie jest potrzebna. Dyrektywa 92/83/EWG od początku wymaga opodatkowania od zawartości czystego alkoholu. Punkt już zbieżny z logiką Pigou.

Wino

Prawo UE narzuca model objętościowy (1 hl gotowego wyrobu). Przeniesienie na model „od czystego alkoholu” wymagałoby zmiany dyrektywy, tj. porozumienia na poziomie ogólnounijnym. Postulowanie o taką zmianę jest zasadne.

Napoje fermentowane i wyroby pośrednie

Sytuacja analogiczna do wina: model objętościowy narzucony przez prawo UE, brak możliwości zmiany metodologii bez interwencji na poziomie unijnym. Postulowanie o taką zmianę jest zasadne.

Piwo

Sytuacja jakościowo inna. Art. 3 ust. 1 Dyrektywy 92/83/EWG dopuszcza alternatywę, gdyż państwo członkowskie może wybrać między stopniami Plato a rzeczywistą zawartością alkoholu.

Proponuję poniższą sekwencję zmian:

Krok 1. Piwo: przejście ze stopni Plato na zawartość alkoholu

Nie wymaga żadnej zmiany prawa unijnego; wystarczy nowelizacja krajowej ustawy o podatku akcyzowym. Reforma technicznie nieskomplikowana, możliwa do zaprojektowania w sposób gradualny, w ramach wieloletniej mapy drogowej, by uniknąć szokowych skutków dla konsumentów i branży.

Krok 2. Wino, napoje fermentowane, wyroby pośrednie: debata na poziomie UE

Proces długoterminowy. Polska będzie miała mocniejszą pozycję negocjacyjną, jeśli sama wcześniej wykaże się spójnym i opartym na zasadzie Pigou modelem opodatkowania w zakresie własnych kompetencji legislacyjnych.

Logika wprowadzania stopniowych zmian jest realizacją zasady:

każda częściowa internalizacja kosztu szkodliwego czynnika jest korzystna społecznie, nawet jeśli pełna internalizacja jest niemożliwa w jednym kroku.

Należy przy tym dążyć do ujednolicenia całego modelu opodatkowania akcyzą napojów alkoholowych.

Dziękuję Państwu za uwagę!