

OPINIE  
SMITHA

# CYDR W POLITYCE GOSPODARCZEJ I FISKALNEJ PAŃSTWA

OPINIA POD KIERUNKIEM  
PROF. DR HAB. ALEKSANDRA SURDEJA

WARSZAWA 2014



# CYDR W POLITYCE GOSPODARCZEJ I FISKALNEJ PAŃSTWA



Warszawa 2014

Cydr w polityce gospodarczej i fiskalnej państwa.

Opinia Centrum im. Adama Smitha.

Copyright © Centrum im. Adama Smitha – Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce, 2014

Wydawca

Centrum im. Adama Smitha

ul. Bednarska 16, 00-321 Warszawa

tel.: 22 - 8284707

e-mail: 1989@smith.pl

[facebook.com/centrumadamasmitha](https://facebook.com/centrumadamasmitha)

Korekta  
Bogusława Jędrasik

Skład „Radon”  
Radosław Kierełowicz vel Kieryłowicz



ISBN-978-83-86885-53-4

# Cydr w polityce gospodarczej i fiskalnej państwa

---

## Z ekonomicznego

punktu widzenia daniny publiczne (podatki i opłaty) powinny być źródłem finansowania dóbr publicznych, których społeczeństwo potrzebuje, a które nie są dostarczane przez rynek i nie są konsumowane indywidualnie. W każdym państwie takimi podstawowymi dobrami publicznymi są: bezpieczeństwo publiczne, sądownictwo, infrastruktura oraz rozwój nauki. Oprócz nich państwa dostarczają także inne dobra (w tym usługi edukacyjne), które, chociaż nie są czystymi dobrami publicznymi, są finansowane ze środków publicznych.

We współczesnych państwach europejskich wydatki rządów sięgają przeciętnie 40-45% Produktu Krajowego Brutto. Wydatki powinny znaleźć pokrycie we wpływach budżetowych, gdyż nadwyżka wydatków nad przychodami (deficyt budżetowy) grozi narastaniem długu publicznego. Wydatki rządów na ogół wynikają ze zobowiązań prawnych do finansowania i nieodpłatnego (lub częściowo odpłatnego) dostarczania obywatelom dóbr i usług. Modyfikacja, a w szczególności zmniejszenie, zapisanych w ustawie budżetowej wydatków w ciągu

danego roku budżetowego wiąże się zawsze z ryzykiem politycznym i jest społecznie niepopularne, gdyż oznacza zmniejszenie dostępności obiecanych obywatelom bezpłatnych lub subsydiowanych dóbr i usług.

Każdy rząd musi dbać o uzyskanie przychodów w wysokości niezbędnej dla finansowania zobowiązań, pamiętając o tym, że podstawowe pozycje przychodów budżetowych zależą od stanu koniunktury gospodarczej. Jeśli dochód krajowy brutto spada, lub nie rośnie w zakładanym tempie, to pojawić się mogą trudności z uzyskaniem zaplanowanych przychodów, i, co się z tym wiąże, finansowaniem zobowiązań państwa. Stabilność przychodów budżetowych jest więc warunkiem stabilności finansowania dóbr publicznych i innych wydatków państwa.

Podstawowym źródłem finansowania współczesnych państw stają się podatki pośrednie (podatki od konsumpcji, w tym VAT i podatek akcyzowy) oraz podatek od dochodów osobistych i od nieruchomości. Na znaczeniu tracą wpływy z podatków od przedsiębiorstw, gdyż państwa rywalizują o lokalizację w nich przedsiębiorstw poprzez obniżanie podatków (CIT), a same przedsiębiorstwa są w stanie przenosić zyski na terytorium państw o niższych stawkach po-

datkowych, stosując m.in. ceny transferowe czy obciążenia z tytułu tzw. praw niematerialnych (w tym prawa do posługiwania się daną marką).

Wpływy z podatków pośrednich (VAT oraz akcyzy) stanowią w Europie od 2/3 do 3/4 przychodów podatkowych, przy czym w przypadku Polski przychody z VAT sięgają około połowy przychodów budżetowych.

Zasadniczo podatki pośrednie powinny jednakowo obciążać różne grupy towarowe, tak aby nie zniekształcać wyborów konsumenta. Jednakże w przypadku Polski, a także innych państw, niektóre produkty są obciążone niższą stawką VAT (przykładowo produkty spożywcze czy do niedawna materiały budowlane), inne z kolei są oprócz VAT dociążone dodatkowym podatkiem zwanym podatkiem akcyzowym. Celem akcyzy jest ograniczenie konsumpcji niektórych dóbr ze względu na wyczerpywanie się ich rezerw bądź też szkodliwość zdrowotną. Akcyza stała się ważnym źródłem przychodów budżetu państwa i nakładana jest na importowane surowce energetyczne (paliwa płynne) i używki, wyroby tytoniowe i alkoholowe.

Według danych Światowej Organizacji Zdrowia („Economist”, 21 grudnia 2013 roku) konsumpcja alkoholu w świecie ustabilizowała się na poziomie zbliżonym do poziomu z początku lat 90. Chociaż prawie połowa ludności świata jest pod wpływem religii, które zakazują picia napojów alkoholowych, to dane międzynarodowe potwierdzają, że wyroby alkoholowe są produktami powszechnie konsumowanymi w państwach Unii Europejskiej i są silnie utrwalonym elementem europejskiego stylu życia. Polska ze spożyciem w 2011 roku 9,25 litra 100-procentowego alkoholu w przeliczeniu na jednego mieszkańca zasadniczo nie odbiega od przeciętnej europejskiej (zob. Tabela 1).

W ostatnich dwudziestu latach w Polsce zmieniła się struktura spożywanych napojów alkoholowych, przy czym należy odnotować wzrost udziału spożycia piwa (obecnie około 56% ze spadkiem znaczenia napojów spirytusowych (około 35%).

Zmienia się w naszym kraju także kultura picia, chociaż wciąż zbyt wiele jest osób, które cechuje ryzykowne spożywanie alkoholu, czyli picie nadmiernych ilości alkoholu

**Tabela 1. Spożycie alkoholu na osobę (od 15. roku życia) w różnych regionach Europy w 2009 roku**

Region	Spożycie czystego alkoholu w litrach na dorosłą osobę*	Nierejestrowane spożycie czystego alkoholu na osobę*
Europa Wschodnia i Środkowo-Wschodnia	14,5 (1,7)	2,5 (0,8)
Europa Zachodnia i Środkowo-Zachodnia	12,4 (0,8)	1,0 (0,5)
Kraje Północne	10,4 (1,9)	1,9 (0,3)
Europa Południowa	11,2 (1,7)	2,0 (0,5)
Unia Europejska	12,4 (1,9)	1,6 (0,6)

\* Odchylenie standardowe podane każdorazowo w nawiasach

Źródło: Alcohol in the European Union. Consumption, harm and policy approaches WHO, 2012.

**Tabela 2. Struktura konsumpcji napojów alkoholowych w Polsce w przeliczeniu na 100% alkoholu w latach 1990–2013**

Rok	Napoje spirytusowe	Wino i miody pitne	Piwo	Łącznie
1990	60%	14%	26%	100%
1995	54%	13%	33%	100%
2000	28%	20%	52%	100%
2005	31%	13%	56%	100%
2006	31%	12%	57%	100%
2007	33%	12%	56%	100%
2008	36%	10%	54%	100%
2009	36%	9%	55%	100%
2010	35%	9%	55%	100%
2011	36%	8%	56%	100%
2012	35%	9%	56%	100%
2013	34%	10%	56%	100%

Uwaga: Dane dla 2013 mają charakter wstępnych oszacowań.

(jednorazowo i łącznie w określonym czasie). Generalnie jednak należy stwierdzić, że zdecydowana większość Polaków spożywa wyroby alkoholowe w warunkach i w ilościach niezagrażających ich zdrowiu i bezpieczeństwu otoczenia.

Wysokie łączne opodatkowanie wyrobów alkoholowych (szacuje się, że co najmniej 40% ceny piwa stanowią podatki, a w przypadku ceny wyrobów spirytusowych podatki stanowią jeszcze większy udział) podyktowane jest zarówno „wysoką podatkową wydajnością wyrobów alkoholowych”, jak i dążeniem do obniżenia ich „ekonomicznej

dostępności” przez podatkowe podwyższenie cen.

Szacuje się, że w 2011 roku wpływy z tytułu podatku akcyzowego od sprzedaży napojów alkoholowych wyniosły 10,296 mld złotych i stanowiły one 17,8% całości wpływów państwa z tytułu akcyzy w 2011 roku. Na wpływy te złożył się podatek akcyzowy od sprzedaży alkoholu etylowego (6,445 mld zł – 62,6%), piwa (3,422 mld zł – 33,2%) oraz wina (0,428 mld zł – 4,2%).

Według prognoz Euromonitor International polscy konsumenci będą kupować coraz mniej wódki (głównego napoju spirytusowego w Polsce). Rynek wódki będzie maleć do 2016 roku, przy jednoczesnym zwiększeniu jego wartości (ze względu na przesunięcie preferencji klientów w wyższe segmenty cenowe). International Wine and Spirits Research przewiduje, że sprzedaż wódki w Polsce będzie spadać do 2018 roku o około 1,5% rocznie.

Z punktu widzenia polityki fiskalnej państwa ważne jest, aby przychody podatkowe od wyrobów alkoholowych były przewidywalne i stabilne. Jeśli, założymy, któryś z rządów zdecydowałby się na silną podwyżkę akcyzy od wszystkich wyrobów alkoholowych, w tym od wyrobów o niższej zawartości alkoholu, to wzrost nielegalnego importu

**Tabela 3. Dochody podatkowe państwa w 2013 roku z wyszczególnieniem wpływów ze sprzedaży wyrobów alkoholowych (oszacowanie)**

Dochody podatkowe państwa ogółem (dane szacunkowe dla 2013 roku)	266,0 mld zł	100,0%
Podatek od towarów i usług VAT	127,0 mld zł	47,8%
Podatek VAT od sprzedaży wyrobów alkoholowych	7,0 mld zł	2,63%
Podatek akcyzowy od napojów alkoholowych	11,0 mld zł	4,13%
Opłaty za zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych	0,756 mld zł	0,28%
Razem wpływy od wyrobów alkoholowych	18,8 mld zł	7,04%

i szarej strefy mógłby zniweczyć deklarowane cele zdrowotnościowe, zaś spadek przychodów podatkowych dodatkowo osłabiłby korzyści publiczne z takiego działania.

W ocenie skutków popytowych zmian cen (także tych zmian cen, które są spowodowane zmianami wysokości stawek podatkowych) stosuje się pojęcie „elastyczności cenowej popytu”. Elastyczność cenowa popytu na wyroby alkoholowe wyraża skutki zmiany cen dla konsumpcji alkoholu. Jeśli elastyczność cenowa popytu przybiera wartości ujemne, to oznacza to, że zmiany cen

powszechnie spożywanym i towarzyszącym aktywności rozrywkowej czy spożywaniu posiłków, to ta niska elastyczność cenowa stanie się zrozumiała. Prawdopodobne jest, że w państwach śródziemnomorskich niższą elastyczność cenową popytu wykazuje z kolei konsumpcja wina, które w tych kulturach jest napojem będącym odpowiednikiem piwa we wzmiankowanych państwach Europy Środkowej. Można więc stwierdzić, że napoje, które używane są powszechnie jako produkty do posiłku lub spożywane przy okazji aktywności rekreacyjnych (przy-

**Tabela 4. Elastyczność cenowa popytu na napoje alkoholowe**

Elastyczność cenowa wg autora analizy	Napoje spirytusowe (wódki)	Wino	Piwo	Wszystkie napoje alkoholowe
Fogarty, 2006	-0,70	-0,77	-0,38	brak danych
Gallet, 2007	-0,68	-0,70	-0,36	-0,50
Wagenaar, Salois & Komro, 2009b	-0,80	-0,69	-0,46	-0,51

**Źródło:** Fogarty J (2006). The nature of the demand for alcohol: understanding elasticity, w *British Food Journal*, 108: s. 316–332; Gallet CA (2007). The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities, w *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 51: s. 121–135. Wagenaar AC, Salois MJ, Komro KA (2009). Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies, w *Addiction*, 104:179–190.

i konsumpcji podążają w przeciwnych kierunkach: gdy rośnie cena, to spada popyt, natomiast gdy spada cena, to rośnie popyt. Obliczenie wartości liczbowej cenowej elastyczności popytu pozwala stwierdzić siłę, z jaką cena wpływa na konsumpcję. Badania takie dowodzą, że napoje alkoholowe cechuje niska negatywna cenowa elastyczność popytu (Tabela 4).

Zaskakujące może się wydawać to, że niska wartość elastyczności cenowej popytu cechuje piwo. Jednakże, jeśli dostrzeże się, że w wielu państwach, w tym w Austrii, Czechach i Niemczech, piwo jest napojem

kładowo piwo lub wyroby winiarskie, takie jak cydr), cechują się niską cenową elastycznością popytu, co w kategoriach rynkowych oznacza znaczną stabilność konsumpcji. Stabilność taka jest ważna dla przemysłu wyrobów alkoholowych, gdyż stabilizuje jego relacje z dostawcami surowców, pozwala na zapewnienie przewidywalności i bezpieczeństwa zatrudnienia oraz ułatwia planowanie strategiczne rozwoju gospodarstw, firm i grup kapitałowych. Czynnikiem ten jest również korzystny dla polityki fiskalnej, gdyż zwiększa prawdopodobieństwo stabilizacji przychodów podatkowych. Rynek

niskoprocentowych napojów alkoholowych (do 5% zawartości alkoholu) jest, z punktu widzenia interesu fiskalnego państwa, rynkiem o dużej wydajności podatkowej (nie istnieje w tym obszarze znaczna szara strefa) i o względnie niskim zagrożeniu dla zdrowia publicznego.

Na polskim rynku niskoprocentowych napojów alkoholowych dominuje piwo. Jednakże w ramach tej grupy produktów pojawiają się różnorodne gatunki, takie jak przykładowo radlery, które, dzięki dodaniu soków owocowych stają się podobne do alkoholu z przefermentowanego mętnego soku jabłkowego (moszczu) zwanego cy-

cydr jest stopniowo odkrywany przez polskich producentów i konsumentów. Produkcja cydru w 2013 roku wyniosła, według danych Euromonitora International (licząc wyłącznie cydr właściwy, czyli wyłączając produkty zbliżone) około 2 mln litrów cydru. Na tle innych państw cydr jest wciąż napojem rzadko konsumowanym, ale z wielkim potencjałem wzrostu. Jest prawdopodobne, że docelowo dojrzały polski rynek cydru może osiągnąć poziom 70 milionów cydru rocznie, co jest wielkością realistyczną, gdyż oznacza wzrost konsumpcji na jednego mieszkańca do poziomu przybliżonego konsumpcji w Hiszpanii czy

**Tabela 5. Światowy rynek cydru i perry w 2011 roku**

Lp.	Państwo	Wielkość rocznej sprzedaży cydru i perry	Konsumpcja na jednego mieszkańca
1	Wielka Brytania	940 mln l	14,9 l
2	RPA	222 mln l	4,35 l
3	Francja	102 mln l	1,56 l
4	Niemcy	85 mln l	1,05 l
5	Hiszpania	85 mln l	1,8 l
6	Irlandia	68 mln l	15,1 l
7	Finlandia	51 mln l	9,3 l
8	Polska	2 mln l	0,05 l
	Łącznie na świecie	1700,1 mln l	—

**Źródło:** oszacowanie własne CAS na podstawie różnych źródeł.

**Uwaga:** Relacja cydru do perry w większości państw świata wynosi 100/1.

drem (na podobne zasadzie z soku gruszkowego powstaje napój zwany perry). Cydr jest na dużą skalę produkowany w Hiszpanii, we Francji, w Wielkiej Brytanii, Belgii. Znaczna produkcja cydrów istnieje także w Skandynawii, krajach nadbałtyckich, USA, Kanadzie, RPA i Australii. W Polsce słaby alkohol z jabłek, znany jako jabłecznik, produkowany był już w średniowieczu.

Francji, a nie w państwach będących liderami rynku, takich jak Finlandia, Irlandia lub Wielka Brytania.

Na polskim rynku cydru pojawili się zorientowani długoterminowo producenci, którzy budują więzi kooperacyjne z dostawcami polskich jabłek, inwestują w linie produkcyjne i działają na rzecz budowy pozycji cydru w sieciach handlowych, sądząc, że cydr



zostanie zaakceptowany przez konsumentów, tak jak i inne lekkie napoje chłodzące zawierające niską zawartość alkoholu. Z wysokim prawdopodobieństwem można założyć, że cydr nie stanie się źródłem alkoholu używanego przez osoby dążące do alkoholowego oszołomienia, lecz że będzie spożywany podobnie jak w państwach o utrwalonej kulturze spożywania cydru (przykładowo we Francji), czyli jako napój towarzyszący posiłkom lub rozrywce.

Warto zauważyć, że Polska stała się w ostatnich latach znacznym w Europie producentem jabłek wychodząc w 2013 roku na pierwsze miejsce w świecie pod względem wielkości (1,25 mln ton) i wartości (438 mln euro) eksportu, przy czym poło-

produkować, rozlać i sprzedać do 10 tysięcy litrów cydru rocznie. Oznacza to, że oprócz większych podmiotów gospodarczych na rynku pojawić się mogą cydru regionalne i lokalne, które wykorzystywać będą lokalną markę i przekonanie o wysokiej jakości jabłek z lokalnych sadów.

Produkcja cydru w Polsce podlega ścisłej regulacji technicznej (regulacji cech produktu). Ustawa *O wyrobie i rozlewie produktów winiarskich, obrocie tymi produktami i organizacji rynku wina* (art. 9 ust. 5) stanowi, że „udział soku jabłkowego lub zagęszczonego soku jabłkowego, w przeliczeniu na moszcz jabłkowy, lub moszczu jabłkowego, w nastawie na cydr, nie może być mniejszy niż 60% objętościowych” (takie same kryteria dotyczą

**Tabela 6** Scenariusze wzrostu sprzedaży cydru w Polsce

	Status quo (2013)	Dynamiczne budowanie rynku cydru	Nasycony, dojrzały rynek cydru
Wielkość produkcji	2 mln litrów	Roczny wzrost sprzedaży o 100%	około 50 milionów litrów w 2020 roku
Wpływy z akcyzy	1,94 mln zł	Szybki wzrost wpływów z akcyzy, czyli w kolejnych latach 4, 8, 16, 32, 64, i około 100 mln złotych	Stabilne wpływy z podatku akcyzowego w wysokości minimalnej 100 mln złotych
Warunki krytyczne	Obecne warunki regulacyjne	Zrównanie warunków regulacyjnych rynku cydru z innymi alkoholami niskoprocentowymi	Stabilność otoczenia i parametrów regulacyjnych

**Źródło:** Opracowanie własne.

**Uwaga:** Obliczenia w cenach stałych z roku 2013 z uwzględnieniem wielkości akcyzy równej 97 zł od hektolitra.

wa eksportu trafia do Rosji. Jeśli osiągnięcia eksportowe okazałyby się nietrwałe, to przeznaczenie części jabłek na produkcję cydru z pewnością przyczyniłoby się do ustabilizowania popytu na jabłka, a co za tym idzie, do wzrostu i stabilizacji cen dla sadowników. Co więcej, ustawa winiarska z 2011 roku zezwala każdemu, kto ma sad jabłkowy o powierzchni co najmniej jednego hektara, wy-

perry – art. 9 ust. 6 ustawy). Tak wysoki udział soku w nastawie zwiększa popyt na jabłka i jest zabezpieczeniem przed psuciem produktu i wypieraniem tradycyjnego cydru przez jakościowo gorszy cydr określany mianem „white cider”. Napój o nazwie «cydr» będzie więc musiał spełniać w Polsce wysokie wymogi jakościowe. Producenci akceptują tak rygorystyczne normy jakościowe, licząc

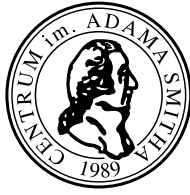


na stworzenie silnej marki «polskiego cydru», która będzie postrzegana jako marka produktu naturalnego wykorzystującego składniki krajowe. Ponadto ustawa stanowi, że cydry mogą być słodzone sacharozą, glukozą, fruktozą, zagęszczonym sokiem owocowym, cukrem palonym lub miodem (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy), co jeszcze silniej podkreśla naturalne właściwości napoju i jeszcze mocniej wiąże jego produkcję z innymi surowcami i wyrobami wytwarzanymi w kraju.

Wydaje się, że odpowiedzialni za politykę gospodarczą w Polsce zaczynają dostrzegać potencjał gospodarczy cydru oraz, choć w proporcjonalnie mniejszym stopniu, perry. Z początkiem 2013 roku wielkość podatku akcyzowego na cydr, która wcześniej wynosiła tyle co podatek akcyzowy na wino, została przez Ministerstwo Finansów obniżona do poziomu stawki akcyzy na piwo. Jest to krok racjo-

nalny, gdyż cydr jest w znacznym stopniu napojem substytucyjnym wobec piwa i mającym podobne efekty z punktu widzenia przychodów podatkowych. Wzrost udziału cydru, jako napoju, który, gdy zostanie upowszechniony, cechował się będzie niską cenową elastycznością popytu, w rynku alkoholi sprzyjał stabilizacji wpływów budżetowych w zakresie akcyzy.

Ten krok powinien jednak zostać uzupełniony przez inne zmiany regulacyjne, które umożliwiłyby przedsiębiorstwom i sadownikom normalne działania marketingowe oraz podejmowanie racjonalnych decyzji inwestycyjnych i rynkowych wzmacniających tę gałąź przemysłu rolno-spożywczego. Rozwój produkcji cydru nie niesie ze sobą dodatkowych zagrożeń dla zdrowia publicznego, a z pewnością przyczyni się do stabilizacji warunków funkcjonowania lokalnych rynków gospodarczych.



## ZASADY CENTRUM IM. ADAMA SMITHA

- ✂ Źródłem bogactwa narodów jest praca. *Adam Smith*
- ✂ Bóg, który dał nam życie, dał nam wolność. *Tomasz Jefferson*
- ✂ Wolność jest najtańszą, najskuteczniejszą i najlepszą sztuką rządzenia i gospodarowania. *Ferdynand Zweig*
- ✂ Wolność jest ochroną przed kontrolowaniem nas przez innych. Wymaga więc samokontroli, a przy tym poddania się wpływom religijnym i duchowym: edukacji, wiedzy, pomyślności. Wolność staje się w większym stopniu kwestią moralności niż polityki. *Lord Acton*
- ✂ Rząd mądry i oszczędny, który nie pozwoli ludziom krzywdzić się wzajemnie, który pozostawi im swobodę rozwoju gospodarczego i doskonalenia się, który nie odbierze pracującym od ust chleba zapracowanego przez nich – oto definicja dobrego rządu, którego nam potrzeba, by szczęście było pełne. *Tomasz Jefferson*
- ✂ Władza która nie istnieje dla wolności nie jest władzą tylko przemocą. *Lord Acton*
- ✂ Żaden człowiek nie ma więc prawa nie tylko zabierać cudzej pracy czy jej owoców, ale nawet dowolnie określać jej wartości. *Mirosław Dzielski*
- ✂ Etyka stanowi jak najpoważniejszy czynnik ekonomiczny, często rozstrzygający. *Feliks Koneczny*
- ✂ Gospodarka jest fenomenem społecznym, nie fizycznym. Gdyby politycy i ekonomiści przyjęli to do wiadomości, musieliby porzucić marzenia o możliwości pozytywnego wpływu na zjawiska gospodarcze. *Krzysztof Dzierżawski*
- ✂ Ekonomista z Chicago uczy się jak funkcjonuje gospodarka, a nie jak ma być sterowana. *James M. Buchanan*
- ✂ Niczyje życie ani mienie nie może być bezpieczne, kiedy obraduje parlament. *Alexis de Tocqueville*
- ✂ W Polsce władza wkracza w życie gospodarcze bezustannie i na każdym kroku. Polska ponosi dzięki temu straty, sięgające zawrotnych sum, z roku na rok, co dzień, co godzina. Bez przerwy płynie około nas strumień bogactwa. *Adam Heydel*
- ✂ Nie ma dobrych podatków, są tylko mniej złe. *Jan Baptysta Say*
- ✂ Z jedyne systemu nie wydobędziemy się długo: ze słonecznego. *Stanisław Jerzy Lec*

