

Warszawa, 15.10.2021 r.

Sz. P. Jan Sarnowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów,
Funduszy i Polityki Regionalnej

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z 8 października br. kierujące do konsultacji publicznych projekt z dnia 6 października 2021 roku ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym UD299, przekazuję poniższe stanowisko Forum Prawo dla Rozwoju.

- 1. Zastąpienie zaproponowanej indeksacji stawek akcyzy na wyroby alkoholowe wprowadzeniem mechanizmu minimalnej stawki akcyzy na alkohol etylowy, wino i piwo w wysokości 105% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży odpowiednio alkoholu etylowego, wina i piwa.**

Uzasadnienie zmiany:

Spożycie napojów spirytusowych z najniższej półki cenowej jest źródłem najbardziej uciążliwych społecznie zachowań ryzykownych i patologicznych. Redukcja spożycia w tym segmencie rynku powinna być priorytetowym zadaniem polityki publicznej. Jednocześnie kurcząca się szara strefa przemytu i nielegalnej produkcji alkoholu pozwala domniemywać, iż ceny wyrobów spirytusowych znalazły się ponownie poniżej szczytu krzywej Laffera. Jako nieuzasadnione uważamy podnoszenie bariery cenowej importowanych win i alkoholi wysokoprocentowych oraz piw regionalnych i rzemieślniczych, gdyż spożycie ich wiąże się z innymi, mniej szkodliwymi modelami zachowań. Polityka akcyzowa ma potencjał zwiększenia społecznego uznania dla powszechnie aspirowanej kultury picia alkoholu jako elementu towarzyszącego i służącego rozrywce konsumenta, a nie przejmującego nad nim kontrolę poprzez wprowadzenie w stan upojenia alkoholowego. Zauważamy również zasadność redukcji różnic obciążeń fiskalnych pomiędzy wyrobami wysokoprocentowymi a piwem. Struktura stawek podatku przyczyniła się do spadku spożycia wódki i wzrostu spożycia piwa, oraz wzrostu globalnego spożycia alkoholu do

wartości nienotowanych od lat 80-tych XX wieku. Uważamy, iż preferencyjna stawka opodatkowania piwa i w szczególności dopuszczenie możliwości reklamowania piwa, prowadzi do wytworzenia nieprawdziwego obrazu piwa jako napoju zdrowszego i mniej szkodliwego. Wskazać należy, że obecnie na rynku dużą popularnością cieszą się tanie, wysokoprocentowe piwa, po które chętnie sięgają konsumenci poszukujący taniego substytutu napojów spirytusowych. Dopuszczenie przez ustawodawcę do zmiany postrzegania piwa doprowadziło do wzrostu spożycia alkoholu, co pomimo spadku spożycia najbardziej szkodliwych wyrobów wysokoprocentowych nie może zostać uznane za sukces polityki publicznej. Ponadto obecny stan prawny uzależniający stawkę akcyzy od skali Plato prowadzi do zmniejszenia jakości piwa, gdyż wielu producentów skupia się nie na tworzeniu produktów dobrej jakości, a na uzyskaniu jak największej ilości alkoholu z określonej ilości ekstraktu, gdyż sama zawartość alkoholu etylowego w piwie nie ma znaczenia dla określenia wysokości akcyzy, co skłaniać powinno do zmiany konstrukcji tegoż podatku w odniesieniu do piwa.

2. Zmiana definicji płynu do e-papierosów.

Proponujemy zmianę treści art. 2 ust. 1 pkt 35) ustawy z dnia 6 grudnia 2008 o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 722 ze zm.) z:

„płyn do papierosów elektronicznych - roztwór przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny, w tym bazę do tego roztworu zawierającą glikol lub glicerynę”

na:

„płyn do papierosów elektronicznych - roztwór **mogący być wykorzystany** w papierosach elektronicznych, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny, w tym bazę do tego roztworu zawierającą glikol lub glicerynę”.

Uzasadnienie zmiany:

Obecnie płyn do papierosów elektronicznych w gotowej postaci zarówno posiadający w swoim składzie nikotynę, jak i jej nie posiadający jest podatkiem akcyzowym.



Podmioty zajmujące się sprzedażą tego rodzaju produktów ponoszą zatem nie tylko koszty działalności, ale także dodatkowe koszty fiskalne związane z obciążeniami publicznoprawnymi. Przekłada się to na końcową cenę produktu. Powoduje to, że część podmiotów na rynku postanowiła skorzystać z powszechnej dostępności składników niezbędnych do produkcji płynu do e-papierosów oraz ich stosunkowo niskiej ceny i oferuje gotowe produkty ukrywając ich prawdziwe przeznaczenie, a tym samym omijając obowiązki fiskalne. Inne podmioty z kolei oferują składniki jak glikol lub glicerynę wraz z gotowymi instrukcjami jak przygotować gotowy produkt. Działania te powodują, że podmioty działające w sposób zgodny z założeniami ustawy akcyzowej nie mogą konkurować cenowo z podmiotami omijającymi obowiązek opłacania podatku akcyzowego. Zmiana definicji płynu do papierosów elektronicznych pozwoli ograniczyć zjawisko ukrywania prawdziwego przeznaczenia sprzedawanego produktu.

3. Zmiana stawki akcyzy na płyn do e-papierosów oraz zwiększenie stawki karnej.

1) Proponujemy zmianę art. 99b ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym z:

„Stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi 0,55 zł za każdy mililitr.”
na:

„Stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi 0,05 zł za każdy mililitr.”

2) Proponujemy zmianę art. 99b ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym z:

„W przypadku produkcji, o której mowa w ust. 1, niezgodnej z art. 47, stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi dwukrotność stawki, o której mowa w ust. 4.”

na:

„W przypadku produkcji, o której mowa w ust. 1, niezgodnej z art. 47, stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi pięciokrotność stawki, o której mowa w ust. 4.”



Uzasadnienie zmiany:

Zważywszy na łatwość dostępu do składników, ich cenę oraz łatwość produkcji płynu do e-papierosów konsument tego rodzaju produktów jest w stanie samodzielnie wytworzyć gotowy produkt. Co ważne koszt składników do przygotowania płynu do papierosów elektronicznych jest wielokrotnie tańszy niż gotowy produkt dostępny na rynku. Od jednego litra płynu do papierosów elektronicznych sama tylko akcyza wynosi 550 zł, podczas gdy gotowe składniki do przygotowania takiej samej ilości produktu dostępne są na rynku za kilkadziesiąt złotych. Powoduje to bardzo duże pole do działalności „szarej strefy”. Należy przyjąć, że istnieje znaczne grono konsumentów, którzy przyjmą oportunistyczne podejście i gotowi są dla oszczędności samodzielnie przygotować płyn do e-papierosów. Określenie tak wysokiej stawki akcyzy na produkt, który bez najmniejszego problemu można wykonać w warunkach domowych za ułamek jego wartości rynkowej rodzi szereg konsekwencji. Przede wszystkim uderza w producentów zarówno małych, jak i dużych. Ponadto prowadzi to do sytuacji, w której znacząca część rynku płynu do e-papierosów działać może w praktyce z pominięciem przepisów akcyzowych, tym samym uszczuplając dochody do budżetu państwa. W chwili obecnej nie przeprowadzono analizy tegoż zjawiska na gruncie polskim. Istnieją jednak państwa, które przyjęły już wcześniej podobną politykę akcyzową – np. Włochy. Z doświadczeń włoskich wynika, że ustalenie wysokiej stawki akcyzy nie przyniosło zamierzonych rezultatów fiskalnych. Nadmienić należy ponadto, że opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych nie jest regulowane obecnie przez prawo UE, a część państw członkowskich do dnia dzisiejszego nie objęła tego produktu podatkiem akcyzowym. Oznacza to, że nie sposób jest kontrolować ewentualnego przewożenia tańszego płynu do e-papierosów do Polski z innych krajów UE. Określenie stawki akcyzy na poziomie 50 zł za litr produktu oznacza, że dla przeciętnego konsumenta nie będzie opłacalnym poszukiwanie alternatywy na rynku do gotowych produktów oferowanych przez legalnie działających przedsiębiorców. Działanie takie może w konsekwencji również przynieść korzyści dla budżetu państwa, gdyż pomimo, że stawka akcyzy zostanie znacząco zmniejszona, to z uwagi na redukcję „szarej strefy” więcej podmiotów wypełni obowiązek fiskalny. Obecna i stale rosnąca skala szarej strefy wskazuje, że na tym rynku mogło dojść do przekroczenia punktu maksymalizacji przychodów wyznaczonego krzywą Laffera. Obniżenie stawki akcyzy pozwoli także ograniczyć negatywne skutki wynikające z wygórowanej kwoty zabezpieczenia akcyzowego niezbędnego dla zawieszenia poboru akcyzy przewidzianego w art. 41 ustawy o podatku akcyzowym.



Jednocześnie z uwagi na proponowaną obniżkę stawki podatku akcyzowego proponujemy istotne podwyższenie stawki karnej z dwukrotności do pięciokrotności stawki podstawowej, po to, aby wciąż pełniła ona swoją funkcję.

4. Wyeliminowanie rozbieżności w regulacjach dot. wyrobów tradycyjnych i nowatorskich

Uzasadnienie zmiany:

Apelujemy o oparcie modelu opodatkowania wyrobów tytoniowych na stanowisku Światowej Organizacji Zdrowia, które zakłada jednakowe traktowanie wszystkich produktów zawierających tytoń. Zwracamy uwagę na potencjalną szkodliwość przyjęcia przez ustawodawcę narracji koncernów tytoniowych o mniejszej szkodliwości podgrzewaczy tytoniu, która dla wielu konsumentów (palaczy i potencjalnych palaczy) odbierana jest jako zapewnienie zdrowej alternatywy dla palenia papierosów. Konsekwencją agresywnej kampanii marketingowo-sprzedażowej jest zatrzymanie spadku liczby palaczy wśród najmłodszych (15-24 lata) oraz wymienne korzystanie z wyrobów tradycyjnych i nowatorskich przez 79% ich użytkowników (Eurobarometr). **Określenie wysokości stawki akcyzy dla podgrzewaczy tytoniu na tym samym poziomie, co w przypadku papierosów** przy zastosowaniu podatku specyficznego naliczanego od 1000 szt. Ustawodawca nie powinien dążyć do modyfikacji struktury rynku wyrobów tytoniowych poprzez różnicowanie stawek akcyzy, a jedynym uzasadnieniem stosowania preferencyjnych stawek może być zmniejszanie atrakcyjności cenowej produktów z szarej strefy - w przypadku tytoniu do palenia i płynu do e-papierosów.

- 5. Wprowadzenie definicji legalnej podgrzewaczy tytoniu** jako wyrobu wprowadzonego do obrotu po 19 maja 2014 r., zawierającego tytoń, służącego do użytku w dedykowanym urządzeniu elektronicznym, wytwarzającym aerozol do inhalacji. Produkty składające się w całości albo w części z substancji innych niż tytoń, lecz poza tym spełniające ustalone powyżej kryteria, powinny być traktowane jako podgrzewacze tytoniu.



Uzasadnienie zmiany:

Osiągnięcie względnej dojrzałości rynku podgrzewaczy tytoniu oraz występowanie fundamentalnych różnic dystynktywnych pomiędzy nimi a pozostałymi produktami innowacyjnymi, uzasadnia stworzenie dedykowanej wyłącznie im definicji legalnej. Do rozważenia pozostaje określenie na poziomie definicji ustawowej maksymalnej temperatury podgrzewania tytoniu, co wydaje się szczególnie istotne w kontekście przytaczania przez ich producentów licznych badań naukowych na potwierdzenie potencjalnie niższej szkodliwości zdrowotnej w stosunku do papierosów, których metodologia i okres weryfikacji stawianych hipotez w całym cyklu użytkowania wyrobów tytoniowych przez objętych badaniem palaczy mogą generować obawy niepełnej rzetelności, jeśli nie zostanie zachowana stabilność parametrów technicznych urządzeń służących podgrzewaniu wkładów tytoniowych.

- 6. Nadanie nowego brzmienia definicji legalnej wyrobów nowatorskich, obejmującej m.in. beztytoniowe saszetki z nikotyną oraz określenie wysokości stawki akcyzy w wysokości 155,79 zł za każdy kilogram wyrobu.** Do celów akcyzy wkłady do podgrzewaczy tytoniu uznaje się za dwie sztuki, w przypadku gdy jedna sztuka zawiera powyżej 10 gram substancji i jako kolejną liczbę sztuk za każde dodatkowe 5 gram.

Uzasadnienie zmiany:

Dla uniknięcia luki akcyzowej konieczne jest takie budowanie definicji legalnych wyrobów akcyzowych, aby producenci mieli ograniczone możliwości wprowadzania produktów substytucyjnych, zaspokajających te same potrzeby konsumentów, ale nie podlegające definicjom ustawowym. Sytuacja taka dotyczy obecnie woreczków z nikotyną, które nie są wprowadzane do obrotu jako produkty lecznicze, mimo zbliżonych cech do obecnych na polskim rynku produktów koncernów farmaceutycznych Johnson&Johnson i GlaxoSmithKline.

- 7. Odstąpienie od wprowadzenia mechanizmu minimalnej stawki akcyzy na papierosy i tytoń do palenia w wysokości odpowiednio 105% w przypadku papierosów i 100% w przypadku tytoniu do palenia, całkowitej kwoty akcyzy,**



naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży odpowiednio papierosów i tytoniu do palenia.

Uzasadnienie zmiany:

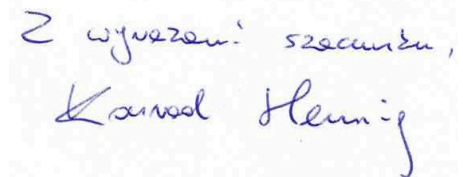
Dla uzyskania celów zdrowotnych polityki antynikotynowej kluczowe wydaje się generowanie zachęt (również negatywnych) do rezygnacji z nałogu wobec osób dysponujących najwyższym kapitałem kulturowym, intelektualnym i społecznym. Dla osób społecznie defaworyzowanych palenie tytoniu stanowi akceptowalną społecznie formę regulacji stanów emocjonalnych, która pomimo swojej wysokiej szkodliwości zdrowotnej, generuje niższe koszty społeczne niż spożywanie alkoholu w godzinach aktywności zawodowej. Jakkolwiek стоимy na stanowisku zasadności podnoszenia stawek akcyzy dla wyrobów tytoniowych i napojów spirytusowych, to z obawą sięgającą wskazania potencjału korupcjogenności, apelujemy o odstąpienie od zbyt dalekiego ingerowania w strukturę tychże rynków.

8. Obniżenie stawki akcyzy od paliw silnikowych, w szczególności gazu LPG do poziomu minimum unijnego.

Obecna, wysoka i stale rosnąca inflacja (we wrześniu 2021 r. wynosząca 5,8% w stosunku do analogicznego miesiąca roku ubiegłego), wysokie hurtowe ceny paliw na rynkach światowych oraz bardzo niski kurs złotego przełożyły się na bardzo zauważalny wzrost cen paliw na stacjach benzynowych. Indukowany zewnątrznie wzrost cen węglowodorów będzie dalej napędzał inflację, szczególnie biorąc pod uwagę, że ceny paliw mają swoje odzwierciedlenie w kosztach transportu, a tym samym w cenach wszystkich dóbr dostępnych na rynku. W tej sytuacji racjonalnym rozwiązaniem jest obniżenie obciążeń podatkowych, które zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego wynoszą w przypadku benzyny 95 oktanowej aż 51% ceny końcowej. Obniżka cen paliw będzie ponadto działała stymulacyjnie na gospodarkę gdyż przełoży się na obniżenie kosztów działalności przedsiębiorstw. W konsekwencji zatem, przynajmniej w części, obniżka dochodów budżetowych wywołana obniżką akcyzy zostanie skompensowana rosnącym PKB. O ile stawki akcyzy benzyny i oleju napędowego już obecnie są zbliżone do minimum unijnego, to



w przypadku gazu LPG jest 35% wyższa. Redukcję stawki odczułyby w szczególności gospodarstwa domowe z dolnych grup decylowych dochodu rozporządzalnego, wśród których decyzja o montażu instalacji LPG jest najczęstsza.



Z wyrazami szacunku,
Konrad Hennig

Konrad Hennig, PhD
Policy Director #Law4Growth
mobile: 576 020 096
konrad.hennig@law4growth.com
<http://www.law4growth.com>