

Warszawa, 12 lipca 2017 r.

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROJEKTU
USTAWY O ZMIANIE USTAWY O PODATKU AKCYZOWYM
Z DNIA 14 CZERWCA 2017 ROKU**

Przedstawiony projekt ustawy dotyczy objęcia podatkiem akcyzowym nowej grupy towarów, w tym m.in. nowatorskich wyrobów tytoniowych oraz płynów do papierosów elektronicznych. Warto zwrócić uwagę, że w odniesieniu do papierosów elektronicznych, jest to już druga fundamentalna zmiana legislacyjna przeprowadzana w bardzo krótkim czasie. Niedawno implementowano tzw. dyrektywę tytoniową, która nałożyła na branżę, stanowiącą spory sektor gospodarki, szereg nowych obowiązków i obostrzeń. Zakazano m.in. sprzedaży liquidów przez Internet oraz wprowadzono obowiązek rejestracji każdego produktu wchodzącego na rynek. Producenci i dystrybutorzy musieli dostosować się do nowych warunków, jednak wciąż nie można stwierdzić, jaki dokładnie będzie wpływ tych regulacji - bardziej restrykcyjnych, niż minimalne wymagania zawarte w dyrektywie - na rynek. W takiej zatem sytuacji, prawodawca zdecydował się stworzyć projekt ustawy, który ponownie wprowadza bardzo daleko idące zmiany na rynku. Chodzi tu o opodatkowanie liquidów do papierosów elektronicznych akcyzą. Pomysł ten jest od niedawna dyskutowany wewnątrz Unii Europejskiej, jednak na ten moment UE nie harmonizuje podejścia do zagadnienia. Innymi słowy, państwa członkowskie same decydują o tym, czy chcą wprowadzić akcyzę na elektroniczne papierosy, czy nie. Jeśli polski ustawodawca decyduje się na opodatkowanie liquidów akcyzą - choć z dostępnych danych wynika, że na rozwiązaniu takim państwo nie może zbyt wiele zyskać - to powinien uczynić to w sposób umiarkowany, tak żeby nie uderzać ponownie w branżę, która dopiero dostosowuje się do nowych uwarunkowań regulacyjnych. Niestety, projektodawca nie poszedł tą drogą - zamiast tego zaproponował niemożliwą do zaakceptowania stawkę akcyzy, nie bacząc na społeczne i rynkowe skutki takiego rozwiązania, mimo że - jak wynika z załączonego OSR - jest ich świadomy. Projekt należy zatem ocenić zdecydowanie negatywnie.

W przedstawionym projekcie zaproponowano stawkę akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych na poziomie 70 groszy za mililitr. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w ten sposób polski prawodawca decyduje się na ustanowienie niemal najwyższego - jeśli wziąć pod uwagę rozporządzalny dochód obywateli - poziomu opodatkowania liquidów w całej Unii Europejskiej. Po uwzględnieniu różnic w poziomie rozporządzalnego dochodu, proponowana w Polsce stawka 70 groszy na mililitr jest podobna do stawki wprowadzonej w Portugalii i wyższa niż we Włoszech, gdzie opodatkowanie płynów przyniosło poważne negatywne skutki. Wyższa jest wysokość podatku jedynie na Węgrzech. Natomiast we wszystkich pozostałych państwach, które zdecydowały się na opodatkowanie liquidów, takich jak Włochy, Rumunia, Finlandia, Łotwa, Słowenia, Chorwacja czy Grecja wysokość opodatkowania liquidów jest znacznie mniej odczuwalna

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

dla konsumenta niż w Polsce. Trzeba przy okazji zaznaczyć, że doświadczenia zachodnich państw związane ze wprowadzeniem akcyzy na płyny do elektronicznych papierosów są zdecydowanie negatywne. We Włoszech, projektowane wpływy z tytułu podatku wynosiły 86 milionów euro, podczas gdy rzeczywiste dochody budżetu wyniosły w 2016 roku zaledwie 3,4 miliona euro. Oznacza to, że założony plan zrealizowano tylko w odrobinę ponad 5 proc. Przykład włoski stanowi praktyczne potwierdzenie tezy, zgodnie z którą podatek akcyzowy na liquidy jest nieefektywny fiskalnie, ze względu na duże rozproszenie podmiotów i wciąż stosunkowo niewielkie wolumeny sprzedaży. Nowy podatek wiązał się jednak nie tylko z kompromitująco niskimi wpływami do budżetu - w rezultacie jego wprowadzenia, ceny detaliczne wzrosły o 150%. Efekt był prosty do przewidzenia - rozwinęła się szara strefa, która zdominowała rynek, a duża część legalnie funkcjonujących firm wypadła z rynku a tysiące osób straciły pracę.

Przy tak wysokiej stawce akcyzy, ryzyko powtórzenia w Polsce scenariusza włoskiego jest bardzo wysokie. Wystarczy jedynie wspomnieć, że w największym w Polsce, przedziale cenowym poniżej 50 groszy za mililitr, wprowadzenie akcyzy na poziomie 70 groszy za mililitr oznacza podwyższenie ceny detalicznej o ponad 280%. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że negatywny wpływ tak wysokiej stawki na wszystkich uczestników rynku będzie jeszcze bardziej dobitny, niż we Włoszech. Sam projektodawca zwraca na to uwagę w OSR, gdzie szacuje, że dochód rozporządzalny użytkownika elektronicznych papierosów, po wprowadzeniu akcyzy na poziomie 70 groszy, zmniejszy się o 600 złotych w skali roku. To znacznie silniejszy roczny wpływ na rozporządzalny dochód niż ten jaki obserwowano w latach 2011-2014 gdy w wyniku znacznych podwyżek akcyzy na zwykłe papierosy, który doprowadził do zapaści legalnego rynku tytoniowego, rozkwitu szarej strefy i spadku wpływów budżetowych.

Projektodawca zaznacza również, że skutkiem wejścia ustawy w życie będzie rozwinięcie się szarej strefy, a jednocześnie potencjalne wpływy budżetowe z tytułu akcyzy określa się jako "marginalne". Powstaje zatem pytanie o rzeczywiste ratio legis tej ustawy - skoro z tytułu tego podatku projektodawca nie spodziewa się wysokich wpływów, a jednocześnie oczekuje negatywnego oddziaływania na konsumentów i podmioty gospodarcze, to jaki jest realny cel opodatkowania liquidów do papierosów elektronicznych akcyzą? Projektodawca zwraca uwagę na fakt, że wielu palaczy zrezygnowało z palenia tytoniu na rzecz używania mniej szkodliwych dla zdrowia papierosów elektronicznych, w związku z czym budżet państwa stracił potencjalne wpływy z tytułu podatku akcyzowego od papierosów, czy tytoniu do palenia. Argument taki może budzić jedynie zdziwienie, ponieważ przy poprzednich inicjatywach, mających na celu podwyższenie akcyzy na papierosy i wyroby tytoniowe (dramatyczne w skutkach), uzasadniano je właśnie dbałością o zdrowie obywateli. Wyższa miała powodować podwyżki cen, a w rezultacie odejście konsumentów od tradycyjnych wyrobów tytoniowych - oczywiście do tego nie doszło, zwiększyła się jedynie szara strefa i zmniejszyły wpływy do budżetu, jednak niekonsekwencja argumentacyjna prawodawcy budzi poważne zastrzeżenia.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

Negatywny wpływ tak wysokiej stawki na rynek zostanie jedynie zintensyfikowany przez fakt, iż akcyzą objęte zostaną wszystkie liquidy, niezależnie od tego czy zawierają nikotynę czy nie. Należy uznać to za rozwiązanie niemożliwe do zaakceptowania – **Związek Przedsiębiorców i Pracodawców postuluje zatem, by konstytutywną cechą płynu do papierosów elektronicznych opodatkowanego akcyzą, była zawartość nikotyny. Pod pojęciem płynu do papierosów elektronicznych powinno się zatem rozumieć roztwór albo mieszaninę chemiczną, zawierającą nikotynę i przeznaczoną do używania w papierosach elektronicznych.** W ten sposób, akcyzą nie zostaną opodatkowane liquidy niezawierające nikotyny – jest to rozwiązanie rozsądne, ponieważ nie stanowią one używki, tj. nie dostarczają organizmowi substancji potencjalnie uzależniającej.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że opodatkowanie liquidów akcyzą wiąże się z nałożeniem na wszystkich uczestników rynku dodatkowych obowiązków, a zarazem zmuszeniem ich do podjęcia wysiłku finansowego. Jest to ważne szczególnie w kontekście tego, że podmioty funkcjonujące w branży już musiały ponieść określone koszty związane z implementacją dyrektywy tytoniowej (wystarczy wspomnieć choćby o konieczności zmiany opakowań, przez co trzeba było zainwestować w nowe maszyny). **Zwracamy uwagę na fakt, że o ile faktycznie banderolowanie należy uznać za przydatną formę weryfikacji legalności produktu, umożliwiającą jego natychmiastową identyfikację (banderole powinny być bowiem nakładane na zewnętrzne opakowanie),** o tyle ogromna część firm działających w sektorze, szczególnie tych z sektora MSP, na który – jak się wydaje – ustawodawca powinien zwracać szczególną uwagę, może mieć bardzo duże trudności z dostosowaniem się do nowych warunków.

W związku z tym, postulujemy wprowadzenie dwóch okresów przejściowych, niezbędnych by negatywne skutki nałożenia na przedsiębiorców nowych obowiązków, można było zminimalizować. **Postulujemy zatem wprowadzenie dwunastomiesięcznego okresu przejściowego (licząc od momentu wejścia w życie ustawy), na dostosowanie do wymogów banderolowania, rozpoczęcia prowadzenia składów akcyzowych oraz na wyprzedaż z rynku płynów, które nie są oznaczone znakami akcyzy w postaci banderol. Do tego momentu, tj. do chwili upływu okresu przejściowego, podatek akcyzowy nie powinien być pobierany.** Taka formuła pozwoli mniejszym przedsiębiorcom lepiej dostosować się do nowych warunków prowadzenia działalności i zminimalizować ryzyko poważnych problemów finansowych wiążących się z koniecznością spełniania kolejnych wymogów wynikających z omawianego projektu ustawy.

Jeśli prawodawca zdecydował się na objęcie liquidów akcyzą, można zarekomendować jedynie dwa sposoby jej wprowadzenia, w gruncie rzeczy tożsame co do celu, jednak różniące się stawką akcyzy. **Można skorzystać z doświadczenia chorwackiego i opodatkować płyny do elektronicznych papierosów akcyzą o stawce zero. Pozwoli to zbadać i zweryfikować rynek, co umożliwi ewentualne podejmowanie dalszych działań. Można jednak również - i to jest rekomendacja alternatywna - wprowadzić podatek akcyzowy o minimalnej stawce tj. nie przekraczającej**

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

10 groszy/ 1 mililitr. Jak najniższa stawka pozwoli osiągnąć ten sam rezultat - sprawdzić rynek i zbadać jego reakcję na samo nałożenie podatku i konieczność wykonywania nowych obowiązków. Wówczas, polityka akcyzowa państwa wobec liquidów powinna być stabilna, przewidywalna i planowana na kilka lat wprzód. W ten sposób będzie można ograniczyć negatywny wpływ ewentualnego podatku akcyzowego na rynek i jego uczestników.

Podsumowanie postulatów ZPP:

Stawki podatku: projekt w przedstawionym kształcie, zawierający stawkę akcyzy na poziomie 70 groszy za mililitr liquidu, jest niemożliwy do zaakceptowania. Uchwalenie go w takiej formie grozi powtórką scenariusza włoskiego - najpewniej jeszcze bardziej dramatyczną w skutkach. Apelujemy zatem o ponowną refleksję nad przedstawionym projektem. Zdecydowanie obniżona powinna zostać stawka podatku akcyzowego nałożonego na liquidy – Polska powinna albo wykorzystać pomysł chorwacki i rozpocząć od stawki 0 proc., która umożliwi zbadanie rynku, albo zacząć od możliwie jak najniższej stawki, przez co rozumieć można maksymalnie 10 groszy za mililitr, tak by móc zweryfikować reakcję rynku i rozsądnie zaplanować stopniowe i przewidywalne zmiany stawki podatku.

Opodatkowanie tylko płynów nikotynowych: Definicja płynu do elektronicznych papierosów powinna być zmieniona w taki sposób, by akcyzą objęte zostały wyłącznie płyny zawierające nikotynę.

Okresy przejściowe: Ponadto, przede wszystkim z uwagi na kondycję i dobro mikro, małych i średnich przedsiębiorców, należy wprowadzić dwunastomiesięczny okres przejściowy pozwalający na dostosowanie się do wymogów banderolowania i prowadzenia składów podatkowych oraz na wyprzedaż produktów nie oznaczonych znakami akcyzy. Do momentu upływu okresu przejściowego – podatek nie powinien być naliczany ani pobierany.

Załącznik do stanowiska:

Raport Związku Przedsiębiorców i Pracodawców „AKCYZA - NAJWIĘKSZE WYZWANIE DLA RYNKU PAPIEROSÓW ELEKTRONICZNYCH”

Synteza raportu

Polski rynek płynów do papierosów elektronicznych (liquidów) to ok. 240 tys. litrów o łącznej wartości około 200 milionów złotych. Wg Biura ds. Substancji Chemicznych zarejestrowanych jest 115 podmiotów sprzedających płyny do e-papierosów i 71 podmiotów sprzedających urządzenia i akcesoria. Poza tym w Polsce działa ponad 1000 specjalistycznych sklepów sprzedających e-papierosy, płyny i akcesoria. Branża daje zatrudnienie kilku tysiącom osób.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesa: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

Dużym wstrząsem dla branży były zmiany w celu dostosowania się do wymogów Ustawy z 22 lipca 2016. Nowe, polskie przepisy znacznie wykraczają poza zakres dyrektywy unijnej. Już teraz wiemy, że niektóre z nich są bez trudu omijane. Szczególnie słabe jest egzekwowanie przepisów w obszarze zabezpieczenia legalnego rynku przed wyrobami wprowadzanymi w sposób nielegalny tj. bez rejestracji u Inspektora Chemicznego lub za pośrednictwem prawnie zakazanej, sprzedaży internetowej. Tracą na tym uczciwie działające przedsiębiorstwa.

Władze nie zaczęły jeszcze skutecznie egzekwować nowo wprowadzonych przepisów, a już toczy się dyskusja na temat kolejnych obciążeń tj. objęcia elektronicznych papierosów akcyzą. Wynik tej dyskusji będzie miał kluczowy wpływ na przyszłość branży.

Wprowadzenie akcyzy związane jest z wysokim ryzykiem powstania szarej strefy obejmującej większość rynku. Osiągnięcie nieznacznych wpływów budżetowych będzie okupione bardzo wysokim kosztem w postaci zamykania legalnych przedsiębiorstw i pozbawianiem pracy kilku tysięcy osób.

Przy wysokiej stawce, a projektowane 0,70 zł/ 1 ml należy uznać za bardzo wysoką stawkę, akcyza nie osiągnie zakładanych celów:

- Wpływy budżetowe – będą znikome ze względu na niewielką wartość rynku, która stanowi mniej niż 1 proc. wartości rynku zwykłych papierosów, jego rozdrobnienie pod względem ilości podmiotów i produktów oraz dostępność substytutów, które nawet przy niewielkiej stawce spowodują ucieczkę do szarej strefy, jak to miało miejsce we Włoszech.
- Dalsza kontrola rynku – efekt będzie odwrotny, bo akcyza przeniesie rynek poza legalny obrót. Przepisy Ustawy z 22 lipca 2016 dają władzom dużą wiedzę i znaczną kontrolę nad rynkiem i każdym produktem, z której nie jest obecnie robiony użytek – trzeba zacząć od egzekwowania tych przepisów które już istnieją, zanim stworzy się nowe.

E-papierosy - wbrew nazwie - są to produkty całkowicie odmienne od wyrobów tytoniowych. Przede wszystkim nie zawierają tytoniu. Podczas ich używania nie zachodzi proces spalania, a liquidy, które po podgrzaniu zmieniają się w aerozol wdychany przez użytkownika, często nie zawierają nawet nikotyny. Nałożenie na tę grupę produktów dodatkowego podatku może być bardzo szkodliwe.

Dowodem na poparcie tezy o szkodliwym działaniu podatku jest kazuś włoski. Włochy, z rynkiem e-papierosów wyraźnie większym niż w Polsce, wprowadziły w 2015 podatek na płyny, który wymusił 2,5-krotny wzrost cen. Skutkiem decyzji włoskiego ministerstwa finansów była kompromitacja, bo osiągnięto zaledwie 5 proc. planowanych wpływów budżetowych. Dodatkowo,

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki



ok. 80 proc. rynku przesunęło się do szarej strefy, upadło ponad 2 tys. sklepów branżowych, a pracę straciło blisko 5,5 tys. osób.

Również przykład Portugalii sugeruje bardzo ostrożne podejście. W wyniku wprowadzania akcyzy na płyny do e-papierosów, wielkość legalnej sprzedaży spadła tam o ponad 90%.

40 proc. płynów na polskim rynku jest sprzedawana w cenie około 0,30 zł/1 ml. W sumie 70 proc. płynów w naszym kraju oferowane jest w cenie poniżej 1zł/1ml. Akcyza rządu 0,70 zł/1 ml wymuszałaby 4-krotną podwyżkę cen dla 40 proc. rynku. W skali całej branży cena wzrosłaby od prawie 2 do 4 razy, skutkując zmniejszeniem legalnego rynku o ponad 50 proc. nawet do 80 proc. Doprowadzi to do zniszczenia legalnego rynku, zmusi większość jego uczestników do zakończenia działalności i w efekcie do utraty pracy przez setki lub tysiące osób. Taki wzrost cen zachęci dużą część z 400 tysięcy użytkowników do zaopatrywania się poza legalnym, polskim rynkiem. Mielibyśmy zatem do czynienia z powtórką włoskiego scenariusza. Biorąc pod uwagę różnicę w rozporządzalnym dochodzie, już podatek 0,60 zł byłby dla Polaka tak samo dotkliwy, jak dla Włocha podatek wprowadzony na płyny do e-papierosów we Włoszech (0,38 EUR).

Uwzględniając wysokość rozporządzalnego dochodu – proponowana stawka 0,70zł oznaczałaby, że w Polska miałaby niemal najwyższy poziom opodatkowania e-papierosów w Europie – nawet wyższy niż we Włoszech. Dodatkowo, w Polsce planuje się opodatkowanie akcyzą wszystkich liquidów - również tych, które nie zawierają nikotyny. Standardem w większości państw, które zdecydowały się na wprowadzenie akcyzy od płynów, jest opodatkowanie jedynie tych nikotynowych. Oznacza to, że akcyzą w wysokości 70 groszy/mililitr dla wszystkich płynów, polski ustawodawca planuje wprowadzić praktycznie najbardziej dotkliwe opodatkowanie płynów do e-papierosów w skali Europy.

Skład liquidów do papierosów elektronicznych w 98 - 100 proc. stanowią składniki powszechnie i bardzo łatwo dostępne, jak gliceryna, glikol propylenowy czy aromaty spożywcze. Nikotyna stanowi zaledwie od 0 do 2 proc. składu produktu. Łatwy jest zatem dostęp do substytutów. Dodatkowo, płyny do e-papierosów to produkt o niewielkiej objętości - nawet pół litra może wystarczyć użytkownikowi na roczną konsumpcję. Powyższe czynniki zwiększają ryzyko masowego przechodzenia do szarej strefy. Brak podatku od płynów do e-papierosów w większości krajów UE oraz łatwy transport w ramach strefy Schengen będzie dodatkowo bardzo utrudniał skuteczny pobór potencjalnej akcyzy. W sumie w Biurze ds. Substancji Chemicznych zgłoszone zostały 7003 rodzaje płynów do elektronicznych papierosów. Taka wielość, w przypadku wprowadzenia akcyzy, będzie w oczywisty sposób utrudniać skuteczne odróżnianie produktów legalnych od nielegalnych, zarówno przez władze skarbowe jak i konsumentów.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

ul. Nowy Świat 33, 00-029 Warszawa, email/ biuro@zpp.net.pl, tel/ 22 826 08 31, www.zpp.net.pl

W przypadku wprowadzenia akcyzy na płyny do papierosów elektronicznych w Polsce, początkowa stawka podatku powinna być zatem niska i nie przekraczać 0,10 - 0,20 zł/1 ml. To pozwoliłoby rozpoznać rynek i uniknąć szokowej reakcji skutkującej trudnym do odwrócenia przesunięciem do szarej strefy.

Skutki nieodpowiedzialnej polityki akcyzowej, zostały dobitnie zilustrowane w latach 2011-2014. Wysokie podwyżki akcyzy na zwykłe papierosy doprowadziły do zapaści legalnego rynku, znacznego wzrostu szarej strefy tytoniowej i spadku wpływów budżetowych. Wpływ podwyżek cen wynikający z wprowadzenia akcyzy na e-papierosy będzie wielokrotnie silniejszy niż ten obserwowany w latach 2011-2014 dla papierosów tradycyjnych.

Brak jest dotychczas zharmonizowanego podejścia UE do opodatkowania akcyzą płynów do e-papierosów. Zdecydowana większość krajów UE nie wprowadziła takiego podatku.

W toku konsultacji publicznych przeprowadzonych na poziomie Unii Europejskiej, na początku 2017 roku, ogromna większość respondentów (90 proc.) opowiedziała się przeciwko objęciu elektronicznych papierosów podatkiem akcyzowym. Ponad 1,8 tysiąca głosów (z 7,5 tysiąca badanych) pochodziło z Polski. Odpowiedzi na pytania o skutki wprowadzenia akcyzy wskazały na zagrożenia ze strony szarej strefy i zmniejszenie konkurencyjności małych przedsiębiorstw.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesa: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki