



Uczmy się na akcyzowych błędach

Trwa bardzo gorąca dyskusja na temat wysokości opodatkowania tradycyjnych wyrobów tytoniowych i ich substytutów. Bierze w niej udział wielu ekspertów, powołujących się na swoje wieloletnie i merytoryczne doświadczenie w tej dziedzinie, zarówno w administracji publicznej, jak i poza nią. Emocje są tym większe, że właśnie zakończyło się Forum Akcyzowe poświęcone branży tytoniowej, a Ministerstwo Finansów przedstawiło projekt nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym. Wiele osób biorących udział w Forum wniosło w prace grup roboczych bardzo cenną perspektywę. I bardzo dobrze, bo w przeszłości brak merytorycznego, otwartego dialogu pomiędzy interesariuszami doprowadził do popełnienia całej masy błędów legislacyjnych. Ich konsekwencje dla polskiego systemu akcyzowego odczuwamy do dzisiaj.

Ku przestrodze osób podejmujących kluczowe decyzje oraz pod rozwagę wszystkich praktyków i teoretyków zajmujących się akcyzą przygotowałem krótkie podsumowanie dotychczasowych sukcesów i porażek naszej polityki akcyzowej. Mam nadzieję, że dobra pamięć ochroni nas przed powtórzeniem tych samych błędów w przyszłości, zwłaszcza teraz, kiedy Ministerstwo Finansów proponuje istotne zmiany w zakresie stawek akcyzy na większość wyrobów akcyzowych.

Po stronie porażek wymieniałbym np.:

– Ustawę akcyzową w 2004 r. – nikt już o niej nie pamięta, ale była wprowadzona w tym samym czasie, co ustawa o VAT. Przetrwała zaledwie pięć lat, bo miała tyle luk, że nawet w przypadku kluczowych transakcji nie było wiadomo, kto jest podatnikiem.

– Akcyzę od samochodów – kolejny bubel legislacyjny zakończony wyrokiem trybunału w Luksemburgu. Zresztą akcyza od samochodów w jej obecnym kształcie od wielu lat nieproporcjonalnie do przychodów z tej grupy wyrobów akcyzowych angażuje polskie służby skarbowe. Przypominam bowiem, że 90 proc. deklaracji akcyzowych i 30 proc. postępowań podatkowych dotyczy właśnie akcyzy od samochodów, podczas gdy stanowi ona zaledwie 3 proc. dochodów z tego podatku.

– Akcyzę od energii elektrycznej – brak dostosowania przepisów skutkujący wieloletnimi sporami i gigantycznym ryzykiem dla Skarbu Państwa. Ostatecznie kasztany z ognia musieli wyciągać sędziowie Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmując mocno naciąganą uchwałę o bezpodstawnym wzbogaceniu.

– Opodatkowanie węgla akcyzą w 2011 r. – to była klęska na całej linii, miliony dokumentów i faktyczna blokada dostaw tego surowca. Wszyscy – zarówno podatnicy, jak i organy podatkowe – udawali, że te przepisy nie istnieją. System opodatkowania węgla akcyzą został pospiesznie znowelizowany rok później.

– I na koniec drastyczny, skokowy wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe w latach 2010–2014, który w kolejnych latach doprowadził nie tylko do zapaści legalnej branży tytoniowej, ale przede wszystkim do efektywnego spadku dochodów budżetu państwa i rozrostu szarej strefy do niespotykanego w Polsce poziomu prawie 20 proc. całego rynku. I to pomimo faktu, że Unia Europejska wcale od nas tego nie wymagała w takim tempie, a tylko błędne decyzje w ówczesnym Ministerstwie Finansów doprowadziły do tytoniowej katastrofy.

Oczywiście w tamtym okresie zostało wypracowanych kilka rozwiązań, które należy ocenić pozytywnie. W większości jednak przypadków rodziły się z inicjatywy samych podatników akcyzy.

Po stronie pozytywów wymieniałbym:

– Ustawę akcyzową z 2009 r., która znacznie poprawiła sytuację i należy ją uznać za sukces, ale jej kształt wypracował zespół roboczy powołany jeszcze w 2006 r. przez ówczesnego wiceministra finansów Mirosława Barszcza.

– System opodatkowania suszu tytoniowego wprowadzony w 2013 r., który był w pierwotnej wersji dziurawy, nie przewidywał bowiem zabezpieczeń akcyzowych. Przy wydatnym udziale branży tytoniowej regulacje te doprowadzono do obecnego kształtu, dzięki czemu stały się bardziej efektywne. To rozwiązanie zdecydowanie się ministerstwu przydało i przyczyniło do ograniczenia szarej strefy w obrocie tytoniem.

– Punktowe, ale udane rozwiązanie dotyczące składania wniosków o zezwolenia akcyzowe, dzięki któremu odpowiednio wczesne złożenie wniosku gwarantowało możliwość prowadzenia działalności nawet, jeżeli organ podatkowy nie zdąży tego wniosku wydać. Podobnie pozytywną zmianą okazała się rezygnacja z najbardziej rygorystycznych warunków zwolnień akcyzowych. Tutaj również dużą rolę odegrała

presja branż akcyzowych w trakcie prac nad deregulacją akcyzy toczących się w latach 2013–2015.

To podsumowanie jest oczywiście subiektywne, ale większość z omówionych powyżej punktów łączy jedna rzecz, a mianowicie zaniechania legislacyjne i odkładanie problemów na święte nigdy.

Podobna sytuacja dotyczy wyrobów nowatorskich, które zaczęły podlegać akcyzie już 1 stycznia 2019 r., ale następnie wprowadzono 18–miesięczny okres stosowania zerowej stawki akcyzy, aby potem przez kolejne trzy miesiące zaniechać poboru akcyzy od tych produktów. O ile ten okres przejściowy i zaniechanie poboru miało sens w przypadku branży płynów do papierosów elektronicznych, o tyle w branży wyrobów nowatorskich było zupełnie niepotrzebne, ponieważ producentami takich wyrobów w Polsce są jedynie światowe koncerny, które miały siły i środki, aby przygotować się do nowych regulacji już 1 stycznia 2019 r.

Natomiast jeżeli chodzi o stawkę opodatkowania tytoniu do podgrzewania – o ile była ona ustawiona na rozsądnym poziomie w 2019 r., kiedy wyroby te dopiero wchodziły na rynek krajowy, o tyle teraz nie ma żadnego uzasadnienia, ponieważ rynek ten rozwija się przez ostatnie lata w niezwykle szybkim tempie i niedługo osiągnie 10 proc. całego rynku wyrobów tytoniowych.

Mając na uwadze powyższą litanię wszystkich grzechów akcyzowych, uniknijmy teraz tych błędów, jeżeli chodzi nie tylko o wyroby nowatorskie, ale też o tradycyjne papierosy. Grupy robocze zajmujące się tymi wyrobami w ramach Forum Akcyzowego przedstawiły listy postulatów opartych na analizach. Oczywiście ostateczne decyzje należą do Ministerstwa Finansów, ale kierunek, który wyznacza konsensus członków, jest jasny. W przypadku tytoniu do podgrzewania to odłączenie podstawy opodatkowania wyrobów nowatorskich od ceny tytoniu do palenia, wprowadzenie reguł zapobiegających tworzeniu nadmiernych zapasów i wreszcie urealnienie stawki. Przedstawiony projekt ustawy w zakresie wyrobów nowatorskich bardzo niewiele zmienia obecną złą sytuację, ponieważ efektywna podwyżka wynosiłaby zaledwie kilka procent ceny sprzedaży tych produktów na rynku.

Równie złe, albo może nawet gorsze, jest zaniechanie zmiany podstawy opodatkowania tytoniu do podgrzewania. Powiązanie stawki akcyzy na tytoń do podgrzewania z ceną tytoniu do palenia jest nie tylko błędne co do zasady (palenie versus podgrzewanie), ale wprowadza ułudę równego opodatkowania (nominalnie tak, ale efektywnie jest to nieprawda, bo potrzebna ilość tytoniu do podgrzewania jest

dwukrotnie-trzykrotnie mniejsza). Na dodatek MF nie chce zakazać gromadzenia nadmiernych zapasów takich wyrobów przed podwyżkami, co umożliwi koncernom tytoniowym prowadzenie agresywnej polityki. W zeszłym roku, przy braku reguł „antyzapasowych”, do budżetu nie wpłynęło od tychże wyrobów praktycznie nic. Nie popełniamy błędów przeszłości, uczmy się na nich.

Niestety projekt Ministerstwa Finansów nie rozwiązuje powyższych problemów, a tworzy nowe, tj. przede wszystkim zakłada wzrost akcyzy, a w efekcie ceny tanich papierosów bez podwyżki akcyzy na te najdroższe, produkowane i sprzedawane nomen omen przez ten sam koncern tytoniowy, który korzysta z wyjątkowych preferencji na tytoń do podgrzewania. Tak drastyczna zmiana zasad opodatkowania tradycyjnych papierosów, które co roku generują ponad 20 mld zł wpływów do budżetu państwa, została zaproponowana nagle i bez konsultacji oraz wbrew większości branży tytoniowej. Wszyscy poza jednym koncernem są przeciwnikami tych zmian. Niestety ogromna liczba różnej maści ekspertów i autorytetów (w tym profesorów prawa czy nawet byłych ministrów) popierających te niekorzystne dla budżetu państwa i konsumentów zmiany, może prowadzić polską politykę akcyzową na kolejne manowce. A najbiedniejszych konsumentów wypchnąć do szarej strefy, gdzie zdrowie nie ma znaczenia.

Jest jeszcze czas, by zawrócić z tej złej drogi. Historia akcyzowa polskiej legislacji podatkowej wydaje się pokazywać, że limit błędów został już wyczerpany. Otóż nie – przed nami kolejne zagrożenie, bo jeżeli MF samo nie wycofa się z błędnych propozycji, nadzieja na to, że parlament coś zmieni, jest iluzoryczna. W tym tempie prac nie będzie czasu na żadne poważne analizy czy nawet krótką refleksję.

Autor

Wojciech Krok

doradca podatkowy w Parulski i Wspólnicy Doradcy Podatkowi