

SUBIEKTYWNIE

JAK EFEKTYWNIE ZWIĘKSZYĆ DOCHODY BUDŻETOWE Z AKCYZY OD WYROBÓW TYTONIOWYCH?



MAREK ZAGÓRSKI

Starszy konsultant podatkowy
Aplikant adwokacki
Instytut Studiów Podatkowych

Podatek akcyzowy jest dla budżetu państwa drugim po podatku od towarów i usług najważniejszym źródłem wpływów z podatków pośrednich. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów w 2019 r. wpływy z tytułu podatku akcyzowego wyniosły ponad 72 mld złotych, przy czym szacunki branżowe wskazują, że blisko 22 mld złotych stanowiły wpływy z tytułu podatku akcyzowego od papierosów i wyrobów tytoniowych. Tegoroczny budżet państwa zakłada dalszy wzrost wpływów z podatku akcyzowego o dodatkowe 3,4 mld złotych do bardzo optymistycznego poziomu ponad 75 mld złotych, co było związane ze styczniową podwyżką stawek podatku na papierosy i wyroby alkoholowe. Z uwagi na trwający kryzys gospodarczy oraz pandemię koronawirusa realizacja tych ambitnych celów fiskalnych jest zagrożona lub wręcz niemożliwa. Oznacza to konieczność poszukiwania dodatkowych wpływów budżetowych. Analiza danych makroekonomicznych z lat ubiegłych pokazuje, że wzrost dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego nie może opierać się na corocznym podwyższaniu stawek podatkowych – dobitnie dowodzą temu doświadczenia z lat 2007-2015. W tym okresie stawka podatku na papierosy wzrosła o około 200%, co w konsekwencji doprowadziło do spadku legalnej sprzedaży papierosów – a tym samym spadku dochodów budżetowych. Liczne badania i analizy potwierdzają, że skokowa podwyżka akcyzy w sposób bezpośredni skłania konsumentów do ucieczki w kierunku tzw. szarej strefy, a także do poszukiwania tańszych substytutów. W podatku akcyzowym istnieje wiele istotnych rezerw pozwalających na zwiększenie dochodów budżetowych innymi metodami. Przede wszystkim należy wyeliminować istniejące różnice w opodatkowaniu wyrobów zaspokajających te same potrzeby konsumentów. Należy również opodatkować zupełnie nową i zyskującą na popularności kategorię wyrobów w postaci wyrobów nikotynowych, które nie zawierają tytoniu – tzw. produktów z kategorii Oral Nicotine Delivery (OND).

W pierwszym przypadku trzeba podkreślić, że aktualnie panuje rażąca dysproporcja w zakresie ciężaru opodatkowania pomiędzy papierosami a tzw. nowatorskimi wyrobami tytoniowymi (zwanymi popularnie „wkładami tytoniowymi do podgrzewania” lub po prostu „papierosami do podgrzewania”). Bazując na publicznie dostępnych danych rynek wyrobów nowatorskich w Polsce wynosi już blisko 5% rynku tradycyjnych wyrobów tytoniowych. W 2020 r. wartość podatków w jednostkowej cenie detalicznej paczki papierosów stanowi około 85% jej wartości brutto – poziom ten jest jednym z najwyższych w Unii Europejskiej. W przypadku wyrobów nowatorskich obecnie udział podatku akcyzowego wynosi 0% - ponieważ do października 2020 r. wyroby te (podobnie jak płyn do e-papierosów) w ogóle nie są opodatkowane akcyzą. Po 1 października akcyza na te wyroby będzie 5-krotnie niższa od akcyzy na papierosy tradycyjne. Trudno znaleźć uzasadnienie dla utrzymywania takiego stanu rzeczy – oba wyroby mają charakter substytucyjny i zaspokajają podobne potrzeby konsumentów. Utrzymywanie tej dysproporcji jest niekorzystne również z uwagi na zmieniające się preferencje konsumentów. Od kilku lat zaobserwować

można silny trend odchodzenia dotychczasowych palaczy od tradycyjnych metod palenia na rzecz wyrobów nowatorskich i e papierosów. Postępująca zmiana struktury rynkowej wyrobów tytoniowych i skokowy wzrost udziału wyrobów nowatorskich w wolumenie sprzedaży jest dodatkowo wzmocniony wejściem w życie zakazu sprzedaży papierosów mentolowych, które stanowiły niemal 30% tradycyjnego rynku papierosów w Polsce. Z punktu widzenia interesów budżetu państwa wskazanym jest zatem zrównanie lub chociaż zbliżenie ciężaru opodatkowania papierosów i wyrobów nowatorskich.

Według obecnej stawki od każdej paczki wyrobów nowatorskich o wartości ok. 14 zł budżet otrzyma akcyzę w wysokości ok. 1,85 zł, jednocześnie tracąc ponad 9 zł od każdej niesprzedanej z tego powodu paczki papierosów tradycyjnych w tej samej cenie. Urządzenia i wkłady do wyrobów nowatorskich w przeważającej większości produkowane są przez duże podmioty, w związku z czym jest zdecydowanie mniejsze ryzyko pojawienia się nielegalnego obrotu – jak ma to miejsce w przypadku konwencjonalnych papierosów. W przypadku wyrobów nowatorskich Polska ma możliwość efektywnego opodatkowania tych wyrobów które przyciągają coraz większe ilości konsumentów, z niskim ryzykiem powstania nielegalnego rynku. Biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu kategorii wyrobów nowatorskich w udziale w rynku wyrobów tytoniowych ogółem (na poziomie 2,5% w skali roku), można przyjąć, że urealnienie stawki akcyzy na wyroby nowatorskie przyniesie w 2021 roku dodatkowy 1 mld złotych dochodu z tytułu podatku akcyzowego.

Niezależnie od konieczności wyeliminowania istniejących dysproporcji w opodatkowaniu poszczególnych wyrobów akcyzowych, dalszy wzrost dochodów budżetowych może zapewnić opodatkowanie nowej kategorii wyrobów w postaci beztytoniowych wyrobów nikotynowych. W ramach kategorii produktów OND największą popularnością cieszy się beztytoniowy wyrób nikotynowy w postaci woreczków, które zażywa się doustnie. Obecnie tego rodzaju wyroby sprzedawane są w USA, Szwecji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Słowenii, Czechach i Danii. Na gruncie przepisów unijnych wyroby te nie są traktowane jako wyroby tytoniowe i każde państwo członkowskie ma prawo indywidualnie kształtować swoją własną politykę akcyzową w zakresie tego rodzaju wyrobów. Dodatkowym argumentem o zasadności opodatkowania akcyzą produktów z kategorii OND jest istota tego podatku, który jest podatkiem pośrednim i ma zadanie restrykcyjne. Obciążenie podatkiem akcyzowym ma na celu zmniejszenie popytu na wybrane przez państwo produkty. W przypadku produktów OND uzasadnia to zwłaszcza ich substytucyjny charakter w stosunku do szeroko rozumianych wyrobów tytoniowych.

Pomimo braku przeszkód na gruncie prawa unijnego, ustawodawca decydując się na opodatkowanie podatkiem akcyzowym woreczków zawierających nikotynę musi wziąć pod uwagę szereg istotnych elementów, które zapewnią efektywność fiskalną. Biorąc powyższe pod uwagę opodatkowanie nowej kategorii wyrobów akcyzowych powinno odbywać się na możliwie jak najmniej skomplikowanych zasadach, z uwzględnieniem istniejących przepisów podatkowych. Nieuzasadnionym zatem byłoby określenie stawki opodatkowania w uzależnieniu od zawartości mg nikotyny w gotowym wyrobie. Nie ma uzasadnienia również zastosowanie systemu mieszanego, jak w przypadku papierosów tradycyjnych, ponieważ nowa kategoria wyrobów akcyzowych obejmuje wyroby niezawierające tytoniu. Stawka podatku powinna być kwotowa, obliczana na podstawie masy gotowego wyrobu. Jest to metoda stosowana w innych krajach UE, m.in. w Szwecji, gdzie stawka podatku wynosi w 2020 r. 200 SEK na kilogram produktu (86 zł/kg przy aktualnym kursie NBP). Biorąc pod uwagę polskie warunki wydaje się uzasadnione opodatkowanie tych wyrobów na poziomie np. 55 zł / kg. Dodatkowym uzasadnieniem przyjęcia modelu szwedzkiego powinien być fakt, że Szwecja jest krajem o wysokim poziomie opodatkowania wyrobów akcyzowych, a wyroby z kategorii OND są tam obecne od wielu lat i mają ugruntowaną pozycję rynkową. Działania w tym zakresie powinny zostać podjęte jak najszybciej. W wyniku braku opodatkowania podatkiem akcyzowym na terytorium kraju sprowadzane są znaczne ilości tych wyrobów, a budżet państwa codziennie na tym traci.