



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.36.2016.

Warszawa, 13 stycznia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (druk nr 928).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju i Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

**Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy uchylającej ustawę z
dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej
(druk sejmowy nr 928)**

I. Istota poselskiego projektu ustawy uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.

Przedłożony poselski projekt ustawy uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej¹⁾ (dalej: ustawa), jak wynika z jego uzasadnienia ma na celu wyeliminowanie ustawy z obrotu prawnego jako nakładającej dodatkowe obciążenia podatkowe bezpośrednio na handlowców, a pośrednio także na producentów i konsumentów oraz zaburzającej konkurencję między sprzedawcami detalicznymi o różnej wielkości.

II. Aktualny stan prawny.

Z dniem 1 września 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, która wprowadziła do polskiego systemu podatkowego nową daninę.

Podatnikami podatku od sprzedaży detalicznej są sprzedawcy detaliczni dokonujący sprzedaży towarów na rzecz konsumentów (w lokalu oraz poza lokalem przedsiębiorstwa).

Za konsumenta uznaje się zarówno osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, jak i prowadzące działalność gospodarczą nabywające towary bez związku z tą działalnością gospodarczą, a także rolników ryczałtowych.

Jako przedmiot opodatkowania określono przychód ze sprzedaży detalicznej, który obejmuje kwoty otrzymane przez podatnika z tytułu sprzedaży rzeczy ruchomych lub ich części na rzecz konsumentów. Przychód będzie pomniejszany o kwoty wypłacone w danym miesiącu z tytułu zwrotu towarów.

Przychód ustalany jest głównie na podstawie wielkości obrotu zaewidencjonowanego przy pomocy kas rejestrujących w rozumieniu ustawy VAT.

Kwota wolna od podatku została ustanowiona na poziomie 17 mln zł miesięcznie.

Podstawą opodatkowania jest osiągnięta w danym miesiącu nadwyżka przychodów ze sprzedaży detalicznej ponad kwotę 17 mln zł.

Obowiązują dwie stawki podatku. Stawka 0,8% jest stosowana do miesięcznego przychodu ze sprzedaży detalicznej ponad kwotę wolną, nieprzekraczającego 170 mln zł. Natomiast stawką 1,4% jest opodatkowana nadwyżka przychodu opodatkowanego ponad kwotę 170 mln zł.

W ustawie wprowadzono wyłączenia z opodatkowania sprzedaży detalicznej towarów takich jak: refundowane leki, energia elektryczna, ciepło systemowe, gaz ziemny, gaz w butlach oraz paliwa stałe (węgiel, koks).

Podatek od sprzedaży detalicznej stanowi koszt uzyskania przychodów w podatkach dochodowych (PIT i CIT).

III. Skutki wprowadzenia projektowanego rozwiązania.

¹⁾ (Dz. U. poz. 1155 i 2099)

Projektodawca uzasadniając potrzebę uchylenia ustawy stawia następujące tezy.

Po pierwsze, wskazano, że ustawa może być niezgodna z przepisami unijnymi o pomocy publicznej w związku z prowadzonym przez Komisję Europejską postępowaniem wszczętym decyzją z dnia 19.09.2016 r.²⁾, przewidzianym w art. 108 ust. 2 TFUE, oraz wydaniem nakazu zawieszenia stosowania podatku.

Po drugie, ustawa uderza przede wszystkim w interes polskich przedsiębiorców, ponieważ na wprowadzeniu podatku najbardziej ucierpią dostawcy dużych sieci handlowych, polscy przedsiębiorcy, rolnicy, firmy transportowe, ochroniarskie i sprzątające. Sieci handlowe wystąpiły bowiem do dostawców i kontrahentów z prośbą o udzielenie rabatów pokrywających straty wynikające z nowego podatku.

Po trzecie, ustawa jest niesprawiedliwa społecznie, ponieważ podatek jest szczególnie dotkliwy dla podmiotów sprzedających z niską marżą, np. dyskontów spożywczych i supermarketów, a są to sklepy, z których szczególnie chętnie korzystają najbiedniejsi obywatele. Podatek jest natomiast relatywnie niski dla podmiotów działających w branżach, gdzie marże są wysokie, np. elektronika i produkty luksusowe. W konsekwencji, nieproporcjonalne opodatkowanie zysku sklepów sprzedających produkty dla najbiedniejszych w stosunku do sprzedawców dóbr luksusowych jest niesprawiedliwe społecznie. Projektodawca zakłada, że dla tych produktów, dla których sieciom handlowym nie udało się wynegocjować satysfakcjonujących rabatów od dostawców, podatek zostanie przeniesiony na konsumentów.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy z przepisami o pomocy publicznej, należy zauważyć, że w związku z powyższą decyzją Komisji Europejskiej Rząd podjął już działania zmierzające do ograniczenia jej negatywnych skutków dla przedsiębiorców i budżetu państwa, związanych z obowiązkiem zwrotu pomocy.

Dnia 19 października 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku od sprzedaży detalicznej³⁾. Podstawą rozporządzenia jest delegacja zawarta w art. 22 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁴⁾, zgodnie z którą minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem podatników zaniechać w całości lub w części poboru podatków, określając rodzaj podatku, okres, w którym następuje zaniechanie, i grupy podatników, których dotyczy zaniechanie.

Rozporządzenie przewiduje zaniechanie poboru podatku, które będzie miało zastosowanie do przychodów osiągniętych od 1 września 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Okres zaniechania poboru podatku okazał się niewystarczający do podjęcia przez KE ostatecznej decyzji w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej. Z tego względu, równolegle przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, w którym zaproponowano, aby przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o sprzedaży detalicznej były stosowane dopiero do przychodów ze sprzedaży osiągniętych od dnia 1 stycznia 2018 r., a w konsekwencji nie miały zastosowania do przychodów ze sprzedaży detalicznej osiągniętych w okresie wrzesień 2016 r. - grudzień 2017 r. Ustawa została uchwalona przez Sejm i weszła w życie 22 grudnia 2016 r. (ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej – Dz. U. poz. 2099).

²⁾ Decyzja KE (C(2016) 5596 final) w sprawie pomocy państwa SA.44351(2016/E0)

³⁾ (Dz. U. poz. 1723)

⁴⁾ (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.)

Proponowany okres, w którym przepisy ustawy nie będą stosowane do osiągniętych przychodów ze sprzedaży detalicznej, powinien pozwolić Komisji Europejskiej wydać ostateczną decyzję.

Projektowana ustawa uchylająca ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (druk 928) w świetle wyżej opisanych działań wydaje się zbędna, ponieważ ma *de facto* na celu osiągnięcie tego samego skutku, co uchwalona już ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, czyli niepobieranie podatku. Różnica między projektem poselskim i ww. ustawą polega na tym, że projektodawca chce całkowitego usunięcia ustawy z obrotu prawnego, a Rząd podjął działania w kierunku czasowego niestosowania ustawy, do momentu wydania ostatecznej decyzji przez Komisję Europejską co do zgodności podatku z zasadami udzielania pomocy publicznej.

W tym kontekście należy zauważyć, że podczas prowadzonego przez Komisję postępowania oceniana ustawa nie powinna być zmieniana pod względem merytorycznym, ani uchylana.

Projektodawca argumentuje, że ustawa uderza przede wszystkim w interes polskich przedsiębiorców, poprzez naciski sieci handlowych na obniżkę cen u dostawców. Należy jednak zauważyć, że wykorzystywanie przewagi konkurencyjnej przez duże sieci handlowe nie jest zjawiskiem, które pojawiło się wraz z wprowadzeniem podatku od sprzedaży detalicznej. Przeciwnie, nacisk sieci sprzedawców na dostawców i producentów istniał od wielu lat i jest związany raczej z chęcią maksymalizacji zysku niż z okolicznościami zewnętrznymi. Przepisy podatkowe uprzywilejowujące bądź nie te grupy przedsiębiorców, mają ograniczony wpływ na samo istnienie zjawiska.

Nadużywanie przewagi kontraktowej przez duże sieci handlowe jest problemem ogółouropejskim, zauważonym zarówno przez kraje członkowskie jak i instytucje europejskie. Na problem zwrócono uwagę m.in. w dokumentach: Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sektor wielkich detalistów- tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów” (2005/C 255/08), i Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie (2009 /2237 (INI) (2011/C 308 E/04).

W zakresie przeciwdziałania naciskom na obniżanie marż podjęto z inicjatywy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prace nad rządowym projektem ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczym (druk sejmowy nr 790), mającej przeciwdziałać nieuczciwym praktykom pomiędzy sieciami handlowymi a producentami z sektora rolno-spożywczego, którego celem jest wyeliminowanie z łańcucha dostaw surowców rolnych i żywności stosowania nieuczciwych praktyk handlowych.

Ustawa została uchwalona w dniu 15 grudnia 2016 r. oraz skierowana do podpisu przez Prezydenta RP.

W przypadku sieci handlowych posiadających przewagę kontraktową w stosunku do dostawców oraz wykorzystujących ją w sposób nieuczciwy, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w drodze decyzji może nakazać zaniechania stosowania takich praktyk oraz nałożyć karę pieniężną z tego tytułu.

Odnosnie tezy dotyczącej niekorzystnego oddziaływania podatku na najbiedniejszych obywateli, opartej na założeniu, że podatek jest szczególnie dotkliwy dla sklepów sprzedających z niską marżą (dyskontów spożywczych i supermarketów), które przerzucają ciężar podatku na konsumentów, projektodawca nie podaje żadnych danych dotyczących rentowności tych sklepów, które uzasadniałyby powyższe stwierdzenie.

W szczególności projektodawca twierdzi, że rentowność w branży dyskontów spożywczych i supermarketów jest niska, a w branży elektroniki i wyrobów luksusowych wysoka, oraz, że w sklepach o niskiej rentowności zaopatrują się najbiedniejsi obywatele, a w sklepach o wysokiej rentowności bogatsi. Ze względu na niską marżę dyskonty i supermarkety przeniosą koszty podatku na klientów poprzez wzrost cen, gdy nie uda się wynegocjować satysfakcjonujących rabatów od dostawców. W ten sposób ceny wzrosną dla najbiedniejszych, co zdaniem projektodawcy będzie skutkowało sytuacją niesprawiedliwą społecznie. Projektodawca nie podaje jednak danych na poparcie twierdzenia, że rentowność w podanych rodzajach sklepów wykazuje wskazane różnice. Nie wiadomo też kogo projektodawca uważa za przedstawicieli biedniejszej, czy bogatszej części społeczeństwa, oraz co to są produkty luksusowe. Wątpliwe jest ponadto założenie, że klientami dyskontów i supermarketów jest biedniejsza część społeczeństwa. Z badań PBS (za 2012 r.) wynika, że 75% Polaków robi zakupy w dyskontach (Biedronka, Lidl, Netto, Kaufland, Aldi), a 65 % Polaków w samej Biedronce.

Twierdzenie o przeczucalności cen na konsumentów w przypadku nieuzyskania rabatu u dostawców przeczy ponadto poprzedniej tezie projektodawcy, zgodnie z którą w wyniku przewagi konkurencyjnej dużych sieci przeczucają one koszty podatku na dostawców.

Według danych GUS wskaźnik rentowności obrotu netto ogółem w 2015 r. wyniósł 1,8%, przy czym w zależności od liczby zatrudnionych wahał się od 1,5% do 3,1%. Natomiast wskaźnik rentowności ze sprzedaży w handlu detalicznym wyniósł ogółem w tej branży 3% i w zależności od liczby pracujących wynosił od 1,7% do 3,2%⁵⁾.

Strona rządowa nie posiada danych na temat rentowności we wskazanych przez projektodawcę branżach, które pozwalałyby odnieść się do powyższych stwierdzeń dotyczących różnic w rentowności poszczególnych branż handlu detalicznego, a sam projektodawca nie przedstawił na poparcie swojego stanowiska przekonujących argumentów. Istnieją natomiast dane świadczące o dobrej kondycji dyskontów. Przykładowo informacje na temat wzrostu sprzedaży detalicznej, opublikowane przez detalistę o największych przychodach w Polsce, Jeronimo Martins⁵⁾ (sieć Biedronka), wskazują raczej na wysoką rentowność dyskontu. Sprzedaż sieci w pierwszych sześciu miesiącach 2016 r. wzrosła o 9,8% w złotych rok do roku. Biorąc pod uwagę utrzymującą się deflację i zaostrzoną konkurencję na rynku jest to bardzo dobry wynik. Sprzedaż Jeronimo Martins w euro wyniosła 4,68 mld, co stanowi blisko 67% przychodów sieci. Sprzedaż sieci w porównywalnych sklepach wzrosła o 8,8%, a tylko w drugim kwartale 2016 r. o 9,9%. Dla porównania, wzrost sprzedaży w kwartałach ubiegłego roku nie przekraczał 3,8%.

Sklepy należące do grupy dyskontów i supermarketów chętnie korzystają również z technik optymalizacyjnych, co w praktyce przyczynia się do uiszczania podatku dochodowego w bardzo niskiej wysokości lub brak zapłaty tego podatku w ogóle. W grupie największych detalistów branży spożywczej, przychód ze sprzedaży w 2013 r. ogółem wyniósł 102 892 980 864 zł. Udział zapłaconego podatku dochodowego wyniósł 0,21%.⁶⁾

W zakresie skutków prawnych obowiązywania podatku od sprzedaży detalicznej projektodawca wskazuje na możliwe naruszenie zasady równości wobec prawa i zasady wolności działalności gospodarczej, zawartych w art. 22 i art. 32 Konstytucji RP, przez doprowadzenie do segmentacji rynku i wpływ na decyzje o podejmowanej i prowadzonej działalności gospodarczej.

Zasada równości wobec prawa podatkowego, zgodnie z którą następstwa podatkowe analogicznych sytuacji ekonomicznoprawnych nie powinny się różnić, a kryteria

⁵⁾ wg. danych własnych JM

⁶⁾ (źródło: Raporty o firmach Verdict www.verdict.pl)

różnicowania podatników powinny być uzasadnione aksjologicznie, wynika z postulatu sprawiedliwości opodatkowania, która oznacza przede wszystkim poszanowanie zdolności płatniczej podatników, czyli sprawiedliwe dostosowanie obciążenia podatkowego do możliwości finansowych jednostek. Zasada ta nie wyklucza zróżnicowań pod względem opodatkowania, pod warunkiem że są one uzasadnione celami społeczno-gospodarczymi, celem ustawy, oparte na przesłance interesu publicznego, sprawiedliwości społecznej albo przesłance racjonalności i zasadności.

W opinii Rządu konstrukcja podatku od sprzedaży detalicznej spełnia te kryteria. Podatkiem objęci są wszyscy sprzedawcy detaliczni na równych zasadach, korzystają oni z kwoty wolnej od podatku w tej samej wysokości 17 mln zł, jak również wszyscy podatnicy osiągający przychody miesięczne w określonych przedziałach opodatkowani są stawką właściwą dla tego przedziału, niezależnie od wielkości podmiotu.

Zróżnicowanie stawki wynika z celu redystrybucyjnego podatku, oraz odmiennej sytuacji faktycznej i prawnej sprzedawców prowadzących sprzedaż na dużą skalę, która różni się w znacznym stopniu od sytuacji drobnych detalistów. Różnice dotyczą m.in. efektu skali, możliwości optymalizacyjnych, dostępu do klientów. Istnienia dwóch stawek podatku nie można uważać za uprzywilejowanie małych przedsiębiorstw.

Zasada wolności działalności gospodarczej podlega ograniczeniom, gdy wymagane jest spełnienie dodatkowych warunków w celu podjęcia jakiegoś rodzaju działalności gospodarczej. Ograniczenia mogą przybierać formę monopoli, koncesji, licencji, pozwoleń, oraz różnego rodzaju ograniczeń podmiotowych i kompetencyjnych. Są one dopuszczalne, gdy wynikają z ustawy i uzasadnione są ważnym interesem publicznym.

Podatek od sprzedaży detalicznej nie wprowadza ograniczeń w tym względzie. Jeśli zaś samo istnienie podatku miałoby stanowić takie ograniczenie, to w równym stopniu dotyczyłoby to wszystkich podatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Odnosnie przewidywanych skutków gospodarczych, finansowych i prawnych związanych ze zniesieniem przepisów ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, należy zauważyć, że likwidacja podatku oznaczałaby trwałą utratę dochodów budżetu państwa w kwocie około 1,5 mld rocznie. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (druk 952) zakładający czasowe niepobieranie podatku daje możliwość zachowania wpływów budżetowych w przypadku wydania pozytywnej decyzji przez Komisję Europejską.

W związku z zaniechaniem poboru podatku dokonano już odpowiednich korekt w budżecie państwa. Negatywne skutki w postaci straty dla budżetu państwa, dotyczą utraty wpływów zaplanowanych z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej za okres wrzesień 2016 r. – grudzień 2017 r. W 2016 r. będzie to kwota 472,6 mln zł, natomiast w 2017 r. kwota 1590,6 mln zł. W związku z powyższym, dokonano korekty budżetu przy założeniu, że planowane z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej wpływy zostaną zrekompensowane wpływami z innych źródeł. Wpływy te oszacowano na ok. 1,2 mld zł.

Jeśli chodzi o ciężary administracyjne związane z podatkiem od sprzedaży detalicznej, które usunęłaby projektowana ustawa poselska, ten sam skutek zostanie osiągnięty na podstawie ustawy rządowej (ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej). Warto również zaznaczyć, że przychód ze sprzedaży detalicznej określa się na podstawie wielkości obrotu zaewidencjonowanego przy pomocy kas rejestrujących, o których mowa w art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Ustawa o podatku od sprzedaży detalicznej wykorzystuje sprawozdawczość prowadzoną już na potrzeby wymiaru podatku VAT. Nie zwiększa więc znacząco obowiązków administracyjnych przedsiębiorców.

Mając powyższe na względzie Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony poselski projekt ustawy uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (druk sejmowy nr 928) i wnosi o niekontynuowanie prac nad ustawą.