



Warszawa, 19 Luty 2020 r.

**Pan  
Kazimierz Kleina  
Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych  
Senator Rzeczpospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do przekazanego do Senatu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów z dnia 20 grudnia 2019 r. („Projekt”), Amerykańska Izba Handlowa w Polsce („AmCham”) przedstawia w załączeniu swoje stanowisko do Projektu.

AmCham zrzesza firmy amerykańskie działające w Polsce, które stworzyły w Polsce majątek o wartości około **220 mld złotych** i zatrudniają blisko **265 tysięcy osób** – te liczby nieustannie rosną i zależy nam, aby ulepszać klimat inwestycyjny oraz stwarzać jak najlepsze warunki do inwestowania w naszym kraju. W tym celu tworzymy platformę do debaty o otoczeniu prawnym i biznesowym, współpracujemy z sektorem publicznym i organizacjami biznesowymi, monitorujemy i analizujemy polskie oraz europejskie przepisy prawne, a także uczestniczymy w procesie legislacyjnym.

Jako przedstawiciele większości inwestorów zagranicznych w Polsce, którzy od lat inwestują oraz tworzą tu miejsca pracy, reprezentujemy również firmy spożywcze, których wprowadzenie „podatku cukrowego” bezpośrednio dotyczy. Polski sektor spożywczy w ciągu ostatnich 20 lat przeszedł znaczące przeobrażenia. Stanowi jedną z branż, które najszybciej reaktywowały się po kryzysie dotyczącej transformacji ustrojowej, odgrywając znaczącą rolę w rozwoju gospodarczym kraju i będąc jednym z najatrakcyjniejszych sektorów dla inwestorów zagranicznych, a firmy z tego sektora są pożądanymi pracodawcami stwarzającymi konkurencyjne warunki zatrudnienia. Niewątpliwym motorem tego rozwoju są bezpośrednie inwestycje zagraniczne, stanowiące ważne źródło finansowania nie tylko w przemyśle spożywczym, lecz także w całej gospodarce. Polska w latach 2004-2014 zajmowała drugie miejsce w Europie oraz siódme miejsce na świecie pod względem skumulowanej wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych w przemyśle spożywczym o łącznej wartości 4.5 mld €.

Projekt wprowadzenia „podatku cukrowego” oceniamy negatywnie, w szczególności w kontekście obserwowanego szybkiego pogarszania się warunków finansowych funkcjonowania producentów żywności w Polsce. Przyczynia się już do tego gwałtowny wzrost kosztów produkcji, w tym kosztów energii i pracy, ale także konieczność dopasowania się do wymogów unijnych dyrektyw środowiskowych, tj. dyrektywy dot. rozszerzonej odpowiedzialności producenta, bądź dyrektywy „*Single use plastic*”. Jakiegokolwiek nowe dodatkowe obciążenia fiskalne uderzą w konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, a także będą kolejnym silnym impulsem inflacyjnym dla cen żywności w Polsce, gdzie poziom inflacji już teraz budzi zaniepokojenie ekspertów i konsumentów. Efekty tych ewentualnych nowych obciążeń fiskalnych odczują zarówno przedsiębiorcy, jak i polscy obywatele.

Jesteśmy przekonani, że nie rozwiązania fiskalne, a działania edukacyjne, zarówno w obszarze zdrowego odżywiania, jak i aktywności fizycznej, pozwolą osiągnąć cele prozdrowotne, co potwierdzają eksperci. Liczymy, że nasz głos zostanie wysłuchany, a przedstawione w załączeniu uwagi uwzględnione w dalszych pracach nad Projektem. Apelujemy o wypracowanie innych niż fiskalne rozwiązań dotyczących promowania zbilansowanej diety, które będą opierać się na szerokiej edukacji dotyczącej zdrowego stylu życia i nie spowodują negatywnych skutków dla amerykańskich firm spożywczych i ich pracowników, inwestujących w Polsce od wielu lat, przyczyniając się do rozwoju polskiej gospodarki i wzrostu PKB. Jesteśmy gotowi na dalszy dialog w celu wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych, umożliwiających dalszy rozwój firm zagranicznych działających w Polsce.

Z poważaniem,

Tony Housh  
Przewodniczący Rady Dyrektorów Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce

**Załączniki:**

- Stanowisko AmCham do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów z dnia 20 grudnia 2019 r.



**Stanowisko Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce („AmCham”) z dnia 19 lutego 2020 r. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów z dnia 20 grudnia 2019 r. („Projekt”)**

Stanowisko AmCham do Projektu koncentruje się na argumentach formalno-legislacyjnych, wskazując niezgodności Projektu z obowiązującymi przepisami prawa, wpływie Projektu na stan finansów publicznych i rynek pracy, skutkach ekonomicznych Projektu, a także przedstawia argumenty kwestionujące efektywność zaproponowanych w Projekcie rozwiązań.

**I. Uwagi dotyczące poprawności formalno-legislacyjnej Projektu**

**1. Niewłaściwe przyporządkowanie Projektu w rozumieniu ustawy o działach administracji rządowej**

Zgodnie z rozdziałem 3a, produkcja, import lub wewnątrzspółnotowe nabycie napojów gotowych do spożycia z dodatkiem substancji słodzących lub aktywnych ma podlegać opłacie.

Opłata jest formą daniny publicznej, podobnie jak podatek, składka czy wpłata z zysku przedsiębiorstw państwowych czy jednoosobowych spółek skarbu państwa, jako jednego z rodzajów dochodów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Na uwagę zasługuje jednak rozróżnienie pomiędzy podatkiem a opłatą, wskutek czego te świadczenia obowiązkowe mają inny status.

Podatkiem jest zaś publicznoprawne, **nieodpłatne**, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej (art. 6 *ustawy Ordynacja podatkowa*). Nieodpłatny charakter podatków oznacza brak świadczeń ze strony związku publicznoprawnego (państwa, samorządu) na rzecz podatnika.

Tymczasem opłata w sektorze publicznym stanowi należność za **zindywidualizowane i bezpośrednio świadczenie lub konkretną usługę** ze strony organów władz centralnych lub samorządowych (System finansowy w Polsce, tom. 1. Bogusław Pietrzak, Zbigniew Polański, Barbara Woźniak (red.) Warszawa: PWN, 2008, s. 50. ISBN 978-83-01-15236-9). Oznacza to, że w zamian za wniesioną opłatę osoba lub podmiot ma **prawo do otrzymania świadczenia** ze strony organu administracji publicznej.

Z przepisów projektu nie wynika jednak, aby podmiot zobligowany do wniesienia opłaty (producent, importer czy podmiot dokonujący wewnątrzspółnotowego nabycia) miał prawo do jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego ze strony jednostki sektora finansów publicznych (którą w tym przypadku jest Narodowy Fundusz Zdrowia). Istnieje więc poważna wątpliwość, czy daninę nałożoną na produkcję, import lub wewnątrzspółnotowe nabycie napoju gotowego do spożycia można nazwać „opłatą”. Zgodnie z charakterem tej daniny, powinna się ona nazywać podatkiem z pełną tego nazewnictwa konsekwencją.

Niezależnie jednak od w/w wątpliwości, przygotowywanie rozwiązań legislacyjnych dotyczących zarówno podatków, jak i opłat, nie leży w kompetencji ministra właściwego ds. zdrowia. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej, obszar podatków pośrednich, bezpośrednich oraz **opłat** zarezerwowany jest do kompetencji ministra właściwego ds. finansów publicznych. To zaś oznacza konieczność zaprzestania prac legislacyjnych nad Projektem ustawy przez Ministerstwo Zdrowia i ewentualne przeniesienie tych prac do Ministerstwa Finansów.

**2. Brak wymaganej notyfikacji**

W uzasadnieniu do projektu ustawy zapisano, że Projekt nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega tym samym notyfikacji w trybie *dyrektywy 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego*.

W Ocenie Skutków Regulacji zapisane jest jednak, że „Zasadniczym celem projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów jest wykorzystanie polityki fiskalnej jako narzędzia walki z nadwagą i otyłością przez nałożenie dodatkowej opłaty na napoje z dodatkiem monosacharydów, disacharydów, oligosacharydów, środków spożywczych zawierających te substancje, substancji słodzących, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz. U. L 354 z 31.12.2008, s. 16 z późn. zm.), kofeiny, guarany lub tauryny”.

Zapis ten należy rozumieć wprost jako środek fiskalny, którego celem jest ograniczenie stosowania danego produktu, tj. jego konsumpcji.

Wypełnia to z kolei definicję obowiązkowego przepisu technicznego:

„Przepis techniczny jest obowiązkowy „de jure”, jeżeli obowiązek jego przestrzegania został wprowadzony środkiem, który pochodzi bezpośrednio od właściwych organów publicznych, lub który można im przypisać. Zgodność ze specyfikacjami technicznymi lub innymi wymaganiami bądź zasadami dotyczącymi usług, które przepis zawiera, jest obowiązkowe w przypadku wprowadzania produktów do obrotu lub ich stosowania oraz świadczenia przedmiotowych usług”. Środek fiskalny i finansowy to z kolei „specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, które powiązane są ze środkami fiskalnymi lub finansowymi, mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług” (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/faq/>).

Zgodnie zaś z art. 5 dyrektywy 2015/1535, „w przypadku gdy projekt przepisów technicznych stara się w szczególności ograniczyć obrót lub stosowanie substancji chemicznej, preparatu lub produktu w interesie zdrowia publicznego, ochrony konsumenta lub środowiska, państwa członkowskie przekazują również streszczenie albo odniesienia wszelkich ważnych danych odnoszących się do danej substancji, preparatu lub produktu oraz do znanych i dostępnych środków zastępczych, gdzie taka informacja może być dostępna, i przekazują informację o przewidywanych skutkach na zdrowie publiczne, ochronę konsumenta i środowisko, wraz z analizą ryzyka, sporządzoną zgodnie z zasadami przewidzianymi w odpowiedniej części sekcji II.3 załącznika XV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1907/2006 (1)”.

Z powyżej przytoczonych zasad dokonywania notyfikacji oraz zapisu dyrektywy wynika wyraźnie, że Projekt ustawy podlegać powinien notyfikacji w trybie dyrektywy 2015/1535.

Istnieje też uzasadnione podejrzenie, że wprowadzenie „opłaty” z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia wprowadza barierę w swobodnym przepływie dóbr i usług na jednolitym rynku UE. Aspekt ten wymaga głębokiej analizy w szczególności w świetle licznych przedmiotowych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

### 3. Naruszenie zasady odpowiedniego vacatio legis

Za budzący szczególny sprzeciw przedsiębiorców należy uznać brak odpowiedniego vacatio legis. Wejście w życie ustawy już z dniem 1 lipca 2020 r. stoi w ewidentnej sprzeczności z konstytucyjną zasadą prawa oraz ze wprowadzoną przez Rząd i uchwaloną przez Parlament Konstytucją dla Biznesu, gdyż tak krótki termin wejścia w życie nie daje żadnych szans przedsiębiorcom na jakiegokolwiek przystosowanie się do dodatkowych, tak znaczących obciążeń fiskalnych. Celem wprowadzonej przez Rząd Konstytucji dla Biznesu było między innymi zagwarantowanie przedsiębiorcom, że tego typu praktyki nie będą stosowane, gdyż powodują wysoką niestabilność prawa i znacząco zwiększają ryzyko działalności gospodarczej w Polsce.

Art. 13 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odpowiednie vacatio legis jest konstytucyjną zasadą prawa: „(...) nakaz stosowania odpowiedniej vacatio legis jest samodzielną konstytucyjną zasadą prawa. Jest ona elementem demokratycznego państwa prawnego. Ma ona oparcie także na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosowanie tej zasady ma służyć budowaniu

*tego zaufania (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01) . Zarazem zasada odpowiedniej vacatio legis jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy (wyroki z: 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 28 października 2009 r., K 32/08) “ (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego s. 55).*

Wprowadzenie zmian prawnych o tak istotnym wpływie na prowadzoną działalność gospodarczą i jej efektywność ekonomiczną oznacza dla producentów napojów olbrzymie wyzwania finansowe i organizacyjne. Dostosowanie się do nowych przepisów dotyczy zarówno potencjalnych zmian w recepturach produktów, jak i nowych uzgodnień z klientami, w tym w szczególności z największymi sieciami handlowymi. Kontrakty z nimi negocjowane są z wielomiesięcznym wyprzedzeniem i obejmują często cały rok obrotowy. Zmiany tych warunków w ciągu roku są często niemożliwe, co zważywszy na wysokość nowego podatku, może doprowadzić do drastycznego spadku rentowności przedsiębiorstw, a w konsekwencji do ich upadku, szczególnie w sektorze małych i średnich firm, które stanowią prawie 70% całego rynku napojów w Polsce.

Zwracamy ponadto uwagę, że Wielkiej Brytanii, gdzie problem nadwagi i otyłości występuje znacznie częściej niż w Polsce, zastosowano w 2016 r. aż 2-letnie vacatio legis, umożliwiające odpowiednie przygotowanie się i dostosowanie producentów do nowej regulacji.

Wprowadzenie vacatio legis planowanych przepisów w 2-letnim terminie pozwoli zarówno producentom, jak i handlowi przygotować się do wprowadzania opłaty. Zważywszy na powyższe, wnosimy o wprowadzenie terminu wejścia w życie ustawy nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2021 r. Równocześnie, przepis wprowadzający nowe regulacje powinien zawierać zastrzeżenie, że opłatę do napojów słodzonych stosuje się wyłącznie do napojów wyprodukowanych najwcześniej po dniu 1 stycznia 2021 r., a najlepiej po dniu 1 stycznia 2022 r.

#### **4. Braki formalne w projekcie ustawy - niepełna Ocena Skutków Regulacji uniemożliwiająca dalsze procedowanie Projektu ustawy**

Załączona do Projektu ustawy Ocena Skutków Regulacji nie zawiera żadnych informacji przedstawiających realny wpływ projektowanych obciążeń nie tylko na funkcjonowanie rolnictwa, producentów cukru, producentów napojów, ale także na obywateli, rodziny i gospodarstwa domowe. Wymieniono wyłącznie hasłowe stwierdzenie, że „projekt ustawy będzie miał wpływ na przedsiębiorstwa przez wykorzystanie polityki fiskalnej do reformulacji składu środków spożywczych oraz upowszechniania w ofercie mniejszych opakowań słodkich napojów” i że „projekt ustawy będzie miał wpływ na obywateli przez wykorzystanie polityki fiskalnej do zmiany zachowań zdrowotnych konsumentów w kierunku bardziej prozdrowotnych”.

Stwierdzenie, że ustawa będzie miała wpływ na reformulację składu napojów należy uznać ponadto za nieprawdziwe ze względu na objęcie identyczną jak w przypadku obecności cukru opłatą zero- i niskokalorycznych substancji słodzących stanowiących zamienniki cukru.

Dodatkowo, projektodawca nie dokonał w ogóle oceny wpływu w ujęciu pieniężnym na sektor przedsiębiorstw, a ponadto analizy:

- a. elastyczności cenowej popytu pokazującej przewidywane zachowania zakupowe polskich konsumentów po ustanowieniu opłaty,
- b. możliwego efektu substytucji, tj. przesunięcia popytu konsumentów na inne wyroby zawierające cukier,
- c. ewentualnego zmniejszenia produkcji w sektorze napojowym i wpływu tego zmniejszenia na rynek pracy,
- d. korelacji pomiędzy oczekiwanymi przychodami z tytułu wprowadzenia opłaty a możliwym spadkiem przychodów z podatków VAT i CIT generowanych przez przedsiębiorstwa z sektora napojowego (tj. saldo przychodów netto do sektora finansów publicznych).

Ocena Skutków Regulacji nie zawiera także obligatoryjnej **analizy możliwości osiągnięcia celu Projektu za pomocą innych środków**, tj. nie wypełnia obowiązku określonego w par. 28 Regulaminu





pracy Rady Ministrów (wprowadzonego *uchwałą nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniającą uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów*).

W/w braki w Ocenie Skutków Regulacji powodują, że Projekt ustawy w obecnym brzmieniu nie powinien być dalej procedowany w świetle wymogów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

## **II. Zasadnicze sprzeczności pomiędzy celami a proponowanymi w ustawie rozwiązaniami**

### **1. Niezgodność proponowanych rozwiązań w kontekście zakładanych celów ustawy**

Projekt ustawy zakłada objęcie opłatą zarówno dodanych cukrów (mono-, di i oligosacharydów), jak również substancji słodzących stanowiących dodatki do żywności. Pragniemy więc zauważyć, że zero- lub niskokaloryczne substancje słodzące, stosowane w produktach typu „zero” lub „light” w celu zastąpienia cukru i obniżenia czy wyeliminowania wartości kalorycznej napoju, także objęte zostaną tą opłatą, gdyż są substancjami słodzącymi w myśl przywołanego w projekcie ustawy rozporządzenia UE 1333/2008.

Zaproponowane brzmienie przepisów nie zawiera przez to żadnego mechanizmu, który zachęcałby producentów do zmniejszania wartości energetycznej oferowanych przez nich napojów. Przedstawiony obecnie sposób kalkulacji opłaty nakłada takie samo obciążenie na wszystkie produkty zawierające cukier lub substancje słodzące, niezależne od zastępowania go w całości lub częściowo przez niskokaloryczne substancje słodzące.

Należy również wspomnieć, że aby jak najlepiej sprostać preferencjom konsumentów i aby nie doprowadzić do nadmiernej konsumpcji jednego składnika, producenci wykorzystują najczęściej mieszankę kilku substancji słodzących. To dlatego w produktach o obniżonej zawartości cukru i kaloryczności znajduje się kilka takich substancji.

Proponowane przepisy zamiast zachęcać, zniechęcają firmy do podejmowania kroków na rzecz redukcji zawartości cukru w produktach gotowych do spożycia. Deprecjonują podejmowane dotychczas wysiłki, bowiem jakiegokolwiek zastępowanie cukru niskokalorycznymi substancjami słodzącymi będzie i tak obciążone opłatą.

W efekcie ustawa uderza w jeden z najbardziej innowacyjnych sektorów polskiej gospodarki żywnościowej. Według danych GUS, w latach 2015-2017 aż 50,7% przedsiębiorstw produkujących napoje wprowadziło innowacje (średnia branży spożywczej to 29,1%). Innowacje te w głównej mierze dotyczyły obniżenia kaloryczności napojów i polepszenia jakości żywieniowej.

Ponadto obecna wysokość opłaty podstawowej dla napojów zawierających poniżej 5g cukru/100 ml w wysokości 0,50 zł/l nie spełnia funkcji finansowej zachęty do reformulacji. W tym kształcie sprawia ona, że podjęcie dużego wysiłku i ryzyka biznesowego w celu znaczącego obniżenia zawartości cukru nie spotyka się z odpowiednim poziomem zmian w opłacie, jakie będą efektem zmian wprowadzonych w recepturach produktów. W związku z tym wysokość opłaty dla napojów mieszczących się w przedziale  $\leq 5$  g cukru/100 ml powinna być zdecydowanie niższa, lub napoje te powinny być zwolnione z opłaty, tak aby finansowe korzyści wynikające z obniżenia zawartości cukru do tego poziomu były rzeczywistym motywatorem do podjęcia przez producentów wysiłków na rzecz obniżenia kaloryczności ich produktów, co wiąże się nie tylko z kosztami prac badawczych i zmian w procesie produkcji, ale również z ryzykiem utraty części konsumentów, którzy zdecydują się wybrać napoje z wyższą zawartością cukru.

Zgodnie z analizą McKinsey Global Institute *Overcoming obesity: An initial economic analysis* z 2014 r. reformulacja jest drugim najskuteczniejszym sposobem walki z otyłością, zaraz po kontroli wielkości porcji. Ponadto uzasadnienie i zaproponowane przepisy stoją w sprzeczności z najnowszymi badaniami, potwierdzającymi bezpieczeństwo substancji słodzących, a także ze stanowiskiem Polskiego Towarzystwa Badań nad Otyłością, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz Instytutu Żywności i Żywienia, które uznają stosowanie tych substancji w dozwolonych ilościach za bezpieczne dla zdrowia. Dodatkowo wyżej wymienione instytucje wskazują, że spożywanie produktów spożywczych, których wartość energetyczna została

obniżona dzięki zastosowaniu niskokalorycznych substancji, może być jednym z elementów profilaktyki nadwagi, otyłości i cukrzycy typu 2 (źródło: <https://www.termedia.pl/Stnowisko-Polskiego-Towarzystwa-Badan-nad-Otyloscia-Narodowego-Instytutu-Zdrowia-Publicznego-Panstwowego-Zakladu-Higieny-Instytutu-Zywnosci-i-Zywienia-im-prof-dra-med-Aleksandra-Szczygla-w-sprawie-st,72,37687,0,1.html>).

W związku z powyższym, AmCham postuluje o całkowite wyłączenie z opłaty napojów zawierających nisko i bezkaloryczne substancje słodzące stanowiące zamienniki cukru oraz postulujemy, aby opłata podstawowa była nie wyższa niż 20 g/litr.

## **2. Brak efektywności rozwiązań fiskalnych we wspieraniu prozdrowotnych wyborów konsumentów**

Według projektodawcy, celem ustawy jest wykorzystanie polityki fiskalnej, jako narzędzia służącego promocji prozdrowotnych wyborów konsumentów, szczególnie w obliczu rosnącej nadwagi, otyłości, cukrzycy i innych chorób niezakaźnych. Dostępne dane z krajów, które wprowadziły podobne opodatkowanie, pokazują, że w żadnym z tych państw podatek od napojów nie przyczynił się do spadku otyłości i zapadalności na wspomniane choroby.

W badaniu przeprowadzonym w 2014 roku przez Dyрекję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW) Komisji Europejskiej „*we wszystkich zbadanych przypadkach stwierdzono, że istnieje pewien ruch w kierunku tańszych marek (producenci) lub sklepów oferujących niższe ceny (detaliści) opodatkowanych produktów*”. „*Substytucja produktu ma istotny wpływ na całkowite skutki zdrowotne podatków od żywności, ponieważ podatek od żywności mający na celu zmniejszenie spożycia jednego produktu lub składnika może w rzeczywistości zwiększyć spożycie innych produktów*” (za: „*Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*”, sprawozdanie Ecorys zamówione przez DG GROW Komisji Europejskiej, 2014).

Również Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) przyznaje, że opracowany przez nią postulat w sprawie nałożenia podatków na produkty o podwyższonej zawartości cukru, nie jest do końca skutecznym rozwiązaniem. Nie ma wystarczających dowodów na to, by promować pozytywny wpływ zastosowania podatków na stan zdrowia konsumenta (źródło: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259232/WHO-NMH-NVI-17.9-eng.pdf?sequence=1>).

Również dane przedstawione w raporcie McKinsey Global Institute „*Overcoming obesity: An initial economic analysis*” z 2014 r. wskazują, że opodatkowanie produktów o dużej zawartości cukru jest mało efektywnym rozwiązaniem pod kątem redukcji kalorii w diecie człowieka - spośród 40 zastosowanych metod, opodatkowanie nie znalazło się nawet w pierwszej dziesiątce.

Ministerstwo Zdrowia Nowej Zelandii w 2017 r. zamówiło raport, którego celem była ocena dowodów na to, że podatki od cukru są instrumentem fiskalnym służącym poprawie zdrowia (źródło: [https://nzier.org.nz/static/media/filer\\_public/f4/21/f421971a-27e8-4cb0-a8fc-95bc30ceda4e/sugar\\_tax\\_report.pdf](https://nzier.org.nz/static/media/filer_public/f4/21/f421971a-27e8-4cb0-a8fc-95bc30ceda4e/sugar_tax_report.pdf)). Raport przygotowany przez New Zealand Institute of Economic Research poddał analizie czterdzieści siedem recenzowanych badań i dokumentów roboczych opublikowanych w ciągu pięciu lat poprzedzających jego powstanie, również pod kątem kluczowych zagadnień metodologicznych. Dokument wykazał między innymi, że:

- szacunki dotyczące zmniejszonego spożycia są często zawyżone ze względu na wady metodologiczne i niepełny pomiar;
- badania przy użyciu solidnych metod donoszą o zmniejszeniu spożycia, które jest prawdopodobnie zbyt małe, aby generować korzyści zdrowotne i można je łatwo anulować poprzez zastąpienie ubytku spożyciem innych źródeł cukru lub kalorii;
- w żadnym badaniu opartym na faktycznych doświadczeniach z podatkami od cukru nie stwierdzono wpływu na wyniki zdrowotne.

W efekcie autorzy raporty składowali, że dowody na to, że podatki od cukru poprawiają zdrowie, są dyskusyjne.

W uzasadnieniu do Projektu czytamy również, że „Okres dzieciństwa jest jednak szczególnie ważny ze względu na kształtowanie się uwarunkowań behawioralnych, w tym zachowań żywieniowych. Odpowiednio wypracowane nawyki w wieku dziecięcym mogą wpływać na styl życia osoby w późniejszych latach jej życia”. Oznacza to, że w profilaktyce wspomnianych chorób ważną rolę winna odgrywać wczesna edukacja, budująca odpowiednią wiedzę i nawyki żywieniowe. Nie wykazano jednak, aby środki fiskalne wypełniały cel odpowiedniej edukacji żywieniowej wśród dzieci. Zazwyczaj to rodzice podejmują decyzje zakupowe i odpowiadają za dietę swoich dzieci. Wzrost cen jednej kategorii produktów nie powoduje pogłębienia wiedzy na temat wprowadzania zbilansowanej diety. Narodowe Centrum Edukacji Żywieniowej wskazuje przede wszystkim edukację żywieniową, jako główne narzędzie zapobiegania i walki z otyłością i nadwagą wśród dzieci: „Ważnym elementem profilaktyki nadmiernej masy ciała jest edukacja w zakresie zasad racjonalnego żywienia i zdrowego stylu życia oraz zagrożeń zdrowotnych wynikających z nadwagi i otyłości, nie tylko w grupie dzieci i młodzieży, ich rodziców, ale także wśród przedstawicieli różnych instytucji i organizacji zaangażowanych w opiekę nad tą grupą populacyjną. Ogromną rolę odgrywa tutaj zarówno środowisko domowe (zwłaszcza w pierwszych latach życia dziecka), jak też środowisko szkolne. Edukacja słowna, wzmocniona prozdrowotnymi postawami rodziców czy nauczycieli pomaga stworzyć dzieciom i młodzieży otoczenie sprzyjające kształtowaniu i utrzymaniu prawidłowych nawyków związanych ze stylem życia i sposobem odżywiania” (źródło: <https://ncez.pl/abc-zywienia-/zasady-zdrowego-zywienia/zapobieganie-nadwadze-i-otylosci-u-dzieci-----co-mozemy-zrobic-->).

Do podobnych wniosków doszli Fletcher, J., D. Frisvold i N. Tefft (źródło: „Non-linear effects of soda taxes on consumption and weight outcomes” Health Economics, 10 marca 2014 r.). Zbadali jurysdykcje USA, w których podatki na napoje gazowane są niezwykle wysokie, jednak nadal nie udało im się wykazać żadnego efektu zdrowotnego. Badacze stwierdzili, że „nasze wyniki rzucają poważne wątpliwości co do założeń, które zwolennicy wysokich podatków od napojów gazowanych przedstawiają co do ich prawdopodobnego wpływu na masę ciała populacji. W połączeniu z dowodami na istotne wzorce substytucji kalorii jako reakcja na podatki od napojów, które równoważą wszelkie kaloryczne obniżki wynikające z redukcji spożycia napojów, nasze wyniki sugerują, że wymagane są fundamentalne zmiany w propozycjach politycznych opartych na dużych podatkach od napojów jako kluczowym elemencie w zmniejszaniu masy ciała populacji”.

### **3. Brak pozytywnej korelacji pomiędzy zakładanym rezultatem promocji prozdrowotnych wyborów żywieniowych w postaci ograniczenia dziennego spożycia kalorii wśród Polaków a proponowanym mechanizmem fiskalnym**

Uzasadnienie Projektu ustawy jako główny cel wprowadzenia opłaty uznaje „promowanie prozdrowotnych wyborów żywieniowych oraz poprawę jakości diety przez ograniczenie spożycia słodkich napojów”. Wskazuje również na konieczność zmniejszenia dziennego spożycia kalorii przez konsumentów. Nałożenie podatku na artykuły spożywcze, w tym wypadku napoje o wysokiej zawartości cukru, miałyby więc zniechęcić konsumentów do zakupu artykułów o podwyższonej zawartości cukru. Należy tu jednak wyraźnie podkreślić wysokie ryzyko, poparte już przykładami z innych krajów, które zdecydowały się na taki podatek, że ten sposób walki z negatywnymi nawykami żywieniowymi może przynieść skutek całkowicie odwrotny - konsumenci poszukując kalorii, będą zmuszeni do wybierania tańszych produktów, wytworzonych ze składników gorszej jakości.

**W Polsce aż 77% osób o niższym statusie materialnym deklaruje, że w przypadku podwyższenia ceny żywności będzie szukać tańszych zamienników, nawet jeżeli będą one gorsze jakościowo (wg. badanie IPSOS z listopada 2019 r.).**

Dotychczasowe globalne doświadczenia z opodatkowaniem cukrów wskazują jedynie początkowy, minimalny, ale nietrwały spadek kalorii, który nie ma wpływu na redukcję otyłości szerzącej się wśród społeczeństwa.

Według raportu Public Health England, odpowiednika polskiego Narodowego Funduszu Zdrowia ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachent\\_data/file/839756/Sugar\\_reduction\\_yr2\\_progress\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachent_data/file/839756/Sugar_reduction_yr2_progress_report.pdf)), który mierzy postęp w redukcji spożycia cukru, w Wielkiej Brytanii, mimo wprowadzenia podatku od cukru w napojach bezalkoholowych, konsumpcja cukru wzrosła o 2,6% w latach 2015-2018. Spożycie cukru w przypadku substytucyjnych kategorii

produktów wzrosło nawet o 16,3% pomiędzy 2017 a 2018 rokiem. Dodatkowo raport zbadał spadek konsumpcji napojów w grupach podzielonych według statusu ekonomicznego. Zdecydowanie najniższa redukcja nastąpiła w grupie najuboższych konsumentów, a więc tych, którzy zostali najbardziej dotknięci wzrostem cen spowodowanym przez podatek, co oznacza, że szczególnie w tej grupie nie został osiągnięty cel zmiany nawyków i zachowań.

W Berkeley w Kalifornii wprowadzono podatek od cukru w 2015 r. Mieszkańcy kupując wysoko słodzone napoje, płacili nawet o pół dolara więcej za litr. Nałożenie opodatkowania miało ograniczyć otyłość, jednak wzrost cen produktów nie okazał się skuteczny. Badacze z University of North Carolina przeanalizowali wpływ wprowadzonego opodatkowania słodkich napojów na stan zdrowia konsumentów – ilość kalorii z opodatkowanych napojów spadła zaledwie o 6,4 dziennie. Wprawdzie spadła sprzedaż napojów o dużej zawartości cukrów, ale nie spadła otyłość mieszkańców. Wręcz przeciwnie - nałożenie podatku przyczyniło się do zwiększenia spożycia kalorii, średnio o 26 dziennie. Stało się tak dlatego, że ludzie zamiast słodkich droższych napojów, zaczęli w większej ilości konsumować produkty substytucyjne. Ponadto, w USA wzrost cen wysoko cukrowych napojów spowodował wzrost sprzedaży piw, cydrów i win (źródło: <https://bmjopen.bmj.com/content/8/4/e019788>).

Kolejnym podobnym przykładem jest Meksyk, w którym opodatkowanie niealkoholowych napojów z dużą zawartością cukru wprowadzono w 2014 r. Badania nad skutkami meksykańskiego podatku od napojów słodzonych, przeprowadzone w 2016 roku, wskazują, że dziesięcioprocentowa stawka podatku poskutkowała zaledwie 36-mililitrowym spadkiem dziennej konsumpcji tych napojów na osobę (Colchero i in., 2016). Jak zostało zauważone przez profesora odżywiania i dietetyki, Toma Sandersa, odpowiada to zaledwie 16 kaloriom dziennie i „jest kroplą w kalorycznym oceanie” – aby zapobiec rozprzestrzenianiu się epidemii otyłości konieczna jest bowiem długoterminowa zmiana w konsumowanej wartości energetycznej w wysokości od 300 do 500 kcal dziennie.

Dane statystyczne zbierane przez meksykański rząd pokazują, że podatek w Meksyku spowodował minimalny (i krótkotrwały) spadek kalorii - 4 kalorie dziennie mniej w codziennej diecie większej niż 3000 kalorii (źródło: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Estadisticas\\_Oportunas\\_de\\_Finanzas\\_Publicas](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas)).

Badanie pokazało dodatkowo, że mimo zmniejszenia zakupu słodzonych napojów, otyłość wśród obywateli nadal rosła. W przypadku kobiet odnotowano wzrost o 2,6 punktu procentowego (źródło: Mexico's 2016 National Health Survey (ENSANUT)).

#### **4. Brak uwzględnienia efektu substytucji i możliwy wzrost konsumpcji napojów alkoholowych**

W uzasadnieniu Projektu wskazano: „Opodatkowanie napojów słodzonych stawką 40% mogłoby spowodować obniżenie średniego dziennego spożycia o 12,4 kalorii i utraty masy ciała blisko o 1,4 kg na osobę w ciągu roku”. Zarówno uzasadnienie, jak i załączona do Projektu Ocena Skutków Regulacji zupełnie ignorują wskazywany przez badaczy tzw. efekt substytucji, czyli zastępowania ubytku kalorii kaloriami dostarczonymi za sprawą innych substytucyjnych kategorii produktów.

Jak pokazało badanie Dharmaseny i Capps z 2011 (źródło: Dharmasena, S. and O. Capps, 2011: “Intended and unintended consequences of a proposed national tax on sugar sweetened beverages to combat the U.S. obesity problem” Health Economics 21(6): 669-94), wprowadzenie podatku od wybranych napojów bezalkoholowych słodzonych cukrem skutkuje substytucją, tzn. zastępowaniem przez konsumentów opodatkowanych napojów w diecie innymi rodzajami napojów, np. piwem i winem. Według badań Fletchera przeprowadzonych w 2010 r. w USA „umiarkowane zmniejszenie spożycia napojów bezalkoholowych” nie miało wpływu na otyłość, ponieważ „jakośkolwiek zmniejszenie spożycia napojów bezalkoholowych zostało zrekompensowane spożyciem innych kalorii”.

Efekt substytucji miał też miejsce w Wielkiej Brytanii po wprowadzeniu podatku cukrowego. Badania zakończone w 2018 r. wykazały, że wprowadzenie podatku od napojów słodzonych spowodowało zwiększenie spożycia piwa (<https://jehc.bmj.com/content/72/4/324>). Na podstawie powyższego badania można wnioskować, że źle zaplanowane podatki mogą przynosić efekt odwrotny do



zamierzonego i skutkować poważnymi konsekwencjami, niebezpiecznymi dla zdrowia. Prawdziwym sprawdzianem podatku cukrowego nie jest wykazanie zmniejszenia spożycia cukru w wyniku jego wprowadzenia, ale odpowiedź na pytanie w jakim stopniu wpłynął on na poprawę stanu zdrowia publicznego.

#### **5. Opodatkowanie substancji czynnych jest niepotrzebne, dyskryminujące i prowadziło do podwójnego opodatkowania produktów**

Oczekujemy zniesienia proponowanego szczególnego opodatkowania „substancji czynnych”, a mianowicie kofeiny, tauryny i / lub guarany. Wynika to z faktu, że planowane dodatkowe opodatkowanie napojów gotowych do picia zawierających kofeinę, taurynę i / lub guaranę jest arbitralne, nieproporcjonalne i dyskryminujące w stosunku do tych produktów.

Projekt rozporządzenia nie zawiera uzasadnienia, dlaczego napoje gotowe do picia, które zawierają jedną lub więcej „substancji czynnych”, kofeinę, taurynę i guaranę, powinny podlegać specjalnemu podatkowi. Substancje czynne, takie jak kofeina, tauryna i guarana, nie są kalorycznymi składnikami odżywczymi i nie mają wpływu na otyłość ani kaloryczność produktów spożywczych i napojów. Włączenie ich w zakres podatku nie wydaje się być zgodne z podanym uzasadnieniem środka podatkowego.

Ponadto nie ma wątpliwości co do bezpieczeństwa tych substancji czynnych stosowanych jako dodatki do żywności i napojów. Wśród wiodących organów ds. zdrowia w Europie i za granicą istnieje wyraźny i długotrwały konsensus naukowy, że „substancje czynne” określone w projekcie rozporządzenia są bezpieczne do spożycia.

Bezpieczeństwo omawianych „substancji czynnych” zostało ocenione i potwierdzone przez europejskie instytucje oceny ryzyka oraz wiele innych organów ds. zdrowia na całym świecie. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) potwierdza bezpieczeństwo kofeiny ze wszystkich źródeł w diecie oraz bezpieczeństwo dotyczące możliwych interakcji między kofeiną a innymi „substancjami czynnymi” (panel EFSA NDA (panel EFSA ds. Produktów dietetycznych, żywienia i alergii), 2015 (Opinia EFSA) Opinia naukowa na temat bezpieczeństwa kofeiny Dziennik EFSA 2015; 13 (5): 4102, s. 120).

Te ustalenia EFSA zostały niedawno potwierdzone przez Szwedzką Narodową Agencję Żywności (raport Livsmedelsverket, „Środki zarządzania ryzykiem mające na celu ograniczenie spożycia napojów energetycznych/kofeiny wśród dzieci i młodzieży”, grudzień 2018 r., D nr 2018/00523), a także Norweski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (raport Mattisynet, „Zalecenie Norweskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności - różne środki ochrony dzieci i młodzieży przed nadmiernym spożywaniem napojów energetycznych i kofeiny”, luty 2019 r., 2018/93660).

Dyskryminacyjne podatki od kofeiny i tauryny spowodowałyby podwójne opodatkowanie napojów gotowych do spożycia zawierających jedną lub więcej z „substancji czynnych”, ponieważ byłyby one już objęte proponowanym podatkiem od cukru/słodzików ze względu na ich zawartość w składzie produktów.

#### **6. Brak rozróżnienia pomiędzy funkcją słodzącą, a funkcjami technologicznymi związanymi między innymi z bezpieczeństwem żywności**

W określonych przypadkach środki spożywcze zawierające cukry pełnią w produkcji szczególną rolę regulatora kwasowości – czyli składnika, którego zadaniem jest kontrolowanie odczynu pH, mającego wpływ na stabilność mikrobiologiczną, wydłużenie terminu przydatności do spożycia (prewencja marnowania żywności) i wpływanie na procesy enzymatyczne. Należy podkreślić, że regulatorem kwasowości nie musi być wyłącznie syntetyczna substancja (dodatek do żywności) – może być nim np. niewielka zawartość soku owocowego (zawierającego naturalnie występujące cukry). Tego typu zastosowanie kieruje technologię produkcji w kierunku stosowania składników naturalnych.

Postulujemy zatem uwzględnienie w treści ustawy tego rodzaju zastosowania środków spożywczych zawierających cukry i wyłączenie go spod obowiązku wnoszenia opłaty.

### **7. Konieczność doprecyzowania terminu „naturalne występowanie substancji słodzących”**

Z obecnej treści ustawy nie wynika, jak traktowane będą produkty, które powstają w wyniku połączenia środków spożywczych, w których substancje słodzące występują w sposób naturalny (np. sok warzywny z dodatkiem miodu) lub w wyniku dodania wody do takich środków np. w produkcji napojów, które powstają w wyniku mieszania naturalnych produktów soku oraz wody – co w efekcie powoduje obniżenie kaloryczności.

Postulujemy zatem o sprecyzowanie w ustawie, że tego rodzaju napoje są zwolnione z opłaty.

### **8. Napoje zawierające co najmniej 20% soku owocowego, warzywnego, lub owocowo-warzywnego**

Z uwagi na niekorzystne skutki społeczno-gospodarcze tego typu regulacji fiskalnych godzących w polską branżę przetwórczą i jej sadowniczo-rolnicze zaplecze surowcowe, ustawodawca w czasie zmiany matrycy VAT w 2019 pozostawił dotychczasowe stawki podatku VAT dla soków, nektarów i napojów zawierających co najmniej 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego. Ustawa nadal, wbrew postulatam polskiego przemysłu przetwórczego i rolnictwa, nie wprowadziła całkowitego zwolnienia spod opłaty napojów, w których zawartość soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi co najmniej 20%.

Zwolnienie zawarte w art. 12b ust. 2 pkt 5 zmienianej projektowaną ustawą ustawy o zdrowiu publicznym (poniższe uwagi dotyczą przepisów tej właśnie zmienianej ustawy) ma charakter pozorny, bo nadające się do spożycia napoje zawierające co najmniej 20 % soku mają łączną zawartość cukru (uwzględniającą naturalny cukier zawarty w soku owocowym) wyższą niż 5 g.

W związku z powyższym, wnioskujemy o całkowite wyłączenie spod opłaty cukrowej nektarów i tych napojów z dodatkiem cukru, które zawierają co najmniej 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego.

W związku z powyższym, w przepisie art. 7 pkt 2 ustawy, wprowadzającym rozdział 3a do ustawy o zdrowiu publicznym proponujemy zmianę w art. 12b ust. 2 pkt 5) zmienianej ustawy o zdrowiu publicznym, poprzez wykreślenie słów „*oraz zawartość cukrów jest mniejsza lub równa 5g w przeliczeniu na 100ml napoju*” wraz z poprzedzającym je przecinkiem.

Ww. przepis po zmianie otrzymałby brzmienie: „*w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego*”.

W konsekwencji i wyłącznie w przypadku przyjęcia powyższej zmiany, w przepisie art. 12f ust. 7 zmienianej ustawy o zdrowiu publicznym należałoby wykreślić pkt 1) o treści: „*w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego*”. Ww. przepis art. 12f ust. 7 po zmianie otrzymałby brzmienie: „*Napoje będące roztworami węglowodanowo-elektrolitowymi, o których mowa w rozporządzeniu nr 432/2012, zawierające powyżej 5g cukrów w 100ml napoju są objęte wyłącznie częścią opłaty, o której mowa w ust. 1 pkt. 2*”.

### **9. Produkty dla małych dzieci**

Obok napojów na bazie mleka dla niemowląt, istnieją również analogiczne produkty przeznaczone dla małych dzieci (do 3 roku życia), które stanowią istotny element diety odpowiadający na specyficzne potrzeby żywieniowe wyjątkowej grupy wiekowej. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że są one stosowane również w szpitalach i podawane przez personel najmłodszym pacjentom – podczas gdy w sprzedaży konsumenckiej dominującą pozycję mają preparaty sproszkowane, przeznaczone do samodzielnego przygotowania w domu. W związku z tym uzasadnione wydaje się uwzględnienie ich w projekcie ustawy w następującej postaci:

„2. Opłacie nie podlegają napoje:

(...)

3) będące żywnością specjalnego przeznaczenia medycznego, preparatami do początkowego żywienia niemowląt, preparatami do dalszego żywienia niemowląt, napojami na bazie mleka i podobnymi produktami przeznaczonymi dla małych dzieci, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz. Urz. UE L 181 z 29.06.2013, str. 35, z późn. zm.13));”;

## 10. Napoje roślinne

W trakcie prac parlamentarnych nad nowelizacją Ustawy o podatku od towarów i usług posłowie i senatorowie dostrzegli, że napoje roślinne (tzw. mleka roślinne) pełnią niezwykle istotną rolę w żywieniu osób ze szczególnymi potrzebami i ograniczeniami żywieniowymi, których dieta wyklucza spożywanie mleka i jego przetworów. W związku z tym wnosimy o wyłączenie tej niewielkiej acz ważnej grupy produktów spod obowiązku wnoszenia opłaty.

W związku z powyższym, należy wprowadzić następujący zapis:

„2. Opłacie nie podlegają napoje:

(...)

7) będące napojami roślinnymi, które zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług opodatkowane są stawką VAT 5 proc.”

## 11. Syropy

Objęcie w projektowanych przepisach art. 12b w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowia publicznym (Dz. U. z 2019r. poz. 2365) syropów będących środkami spożywczymi i zawierającymi substancje wskazane w projektowanym art. 12a ust. 1 pkt 1) opłatą za wprowadzenie na rynek krajowy nie wpłynie na wybór konsumentów w zakresie napojów, a dotknie zupełnie inne grupy produktowe z udziałem cukru w składzie i w których zastosowanie mają syropy, wybiórczo dyskryminując ten środek a faworyzując inne.

Wskazujemy, że przedmiotowa regulacja nie uwzględnia sytuacji społeczno- gospodarczej i na niespotykaną dotychczas skalę uderza w przedsiębiorców wytwarzających i wprowadzających do obrotu znane od pokoleń syropy owocowe, które są produktem tradycyjnym i obecnym na polskim rynku od ponad 70 lat.

Produkty te są traktowane głównie jako substytut domowych przetworów owocowych z malin, wiśni, aronii czy truskawek i zawierają witaminy, które zwłaszcza w okresach zimowych są niezbędne do funkcjonowania organizmu ludzkiego. W aspekcie technologicznym cukier odgrywa tu rolę nośnika – ekstraktora elementów owocowych czy roślinnych oraz rolę naturalnego utrwalacza.

Funkcją syropów nie jest dostarczanie węglowodanów, bowiem zawarte w nich cukry są jedynie nośnikiem smaków, ekstraktów czy substancji aktywnych, stosowanych w przemyśle spożywczym, zielolecznictwie czy medycynie. Stosowane wyciągi cukrowe (syropy) są w wielu przypadkach jedyną metodą do ekstrakcji bioaktywnych substancji z roślin, ziół czy owoców jak prawoślaz, tymianek, róża, imbir czy z pędów sosny. Ich konsumpcja – wprawdzie niosąca ze sobą wysokie, procentowe stężenie cukrów na poziomie 60-65 % przy bardzo niskiej dawce rzędu kilku mililitrów jako polewa, dodatek smakowy do herbat, nie wnosi istotnej porcji węglowodanów do całodziennego bilansu dziennego i nie może być traktowana jako negatywne źródło cukrów, dlatego stawianie ich na równi z napojami jest błędne.

Tym samym syropy owocowe, co wynika z ich specyfiki i konieczności przygotowania, po rozcieńczeniu z herbatą lub zmieszaniu z żywnością nie są spożywane przez konsumentów w dużych ilościach, co w kontekście zakładanego celu ustawy związanego z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów stanowi o braku podstaw objęcia tej kategorii towarów projektowaną opłatą. Nadto

warto zwrócić uwagę, że docelowym konsumentem syropów spożywczych są osoby w wieku 45+ i starsze, które często korzystają z tych produktów również ze względu na wzbogacony o witaminy i składniki mineralne skład.

Rynek syropów spożywczych w Polsce jest skonsolidowany i działają na nim głównie polscy przedsiębiorcy (90% producentów to polski kapitał) z sektora MŚP. Udział sprzedaży syropów w tych przedsiębiorstwach stanowi przynajmniej 40%, a w wielu przypadkach 100% biznesu. Dostawcami surowców do tych zakładów są głównie małe przetwórnice zajmujące się skupem i przetwórstwem owoców, w szczególności aronii i malin od lokalnych gospodarstw rolnych. Technologia wytwarzania syropów wymaga specjalistycznych maszyn, które nie mogą być wykorzystane do innej podobnej produkcji np. soków, które zostały wyłączone z opłaty. Poczynione w ostatnich latach inwestycje u producentów syropów, często sfinansowane kredytem, po wprowadzeniu opłaty staną się nierentowne bez możliwości użycia ich w produkcji innych wyrobów. Roczna ilość sprzedawanych na polskim rynku syropów spożywczych to obecnie około 35.471.546 litrów, co przekłada się na wartość rynku wynoszącą około 318.000.000 zł, zatem rynek syropów jest 30 razy mniejszy od rynku napojów.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania rynkowe, wskazujemy, że roczna opłata od syropów owocowych wyniesie tylko 42,5 mln złotych. Ta niewielka kwota (w skali przychodów planowanych z tytułu wprowadzenia Ustawy) zniszczy tradycyjną polską kategorię produktów. Dodatkowo opisana powyżej sytuacja wpłynie negatywnie na podmioty, w tym w szczególności gospodarstwa rolne zajmujące się produkcją i przetwórstwem owoców miękkich. Presja cenowa ze strony sieci handlowych i dystrybutorów spowoduje naciski na obniżenie cen owoców i zwiększy import soków i koncentratów owocowych stosowanych w przetwórstwie syropów z południa Europy.

## 12. Niejasne zapisy i trudności w ich interpretacji.

### ➤ Konieczność uproszczenia systemu opłat.

**Ustawa nie uwzględnienia postulowanego przez organizacje przedsiębiorców uproszczenia systemu opłaty poprzez jej pobieranie przy pierwszej sprzedaży dokonywanej przez producenta (ewentualnie zamawiającego produkcję, importera lub podmiot dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów), co rozwiązałoby wszelkie problemy związane z lukami i niespójnościami w systemie opłaty wskazanymi poniżej w pkt. 5-6.**

Celem uproszczenia systemu poboru opłaty i uniknięcia istniejących w obecnej regulacji luk, opłata powinna obciążać producenta – nie tylko wówczas, gdy dokonuje on sprzedaży detalicznej napoju, ale też wówczas, gdy dokonuje sprzedaży napojów podmiotom prowadzącym sprzedaż hurtową (do hurtu) lub podmiotom prowadzącym sprzedaż detaliczną (do detalu), a w przypadku, gdy wprowadzenia na rynek polski dokonuje inny podmiot (importer, lub podmiot dokonujący zakupu w innym państwie Unii Europejskiej), również taki podmiot powinien podlegać opłacie w przypadku pierwszej sprzedaży. W przypadku tzw. produkcji na zlecenie (tzn. gdy zamawiający zleca producentowi produkcję napojów na podstawie przekazanej temu producentowi receptury) opłata powinna obciążać w miejsce producenta zamawiającego.

W związku z powyższym, proponujemy zmiany w art. 12a ust. 2, art. 12d ust. 1 i ust. 2 zmienianej ustawy o zdrowiu publicznym, które otrzymałyby brzmienie:

Art. 12a. 2. Przez wprowadzenie na rynek krajowy napojów, o których mowa w ust. 1, rozumie się **sprzedaż napojów przez podmioty obowiązane do zapłaty opłaty, o których mowa w art. 12d ust. 1, do punktu sprzedaży detalicznej, punktu sprzedaży hurtowej, albo sprzedaż detaliczna konsumentom dokonywana przez te podmioty.**

Art. 12d. 1. Obowiązek zapłaty opłaty ciąży na osobie fizycznej, osobie prawnej oraz jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej będącej:

- 1) **producentem, podmiotem nabywającym napoje w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów lub importерem napojów, albo**
- 2) **zamawiającym, w przypadku gdy skład napoju objętego opłatą stanowi element umowy zawartej przez producenta, a dotyczącej produkcji tego napoju dla zamawiającego.**



**2. W przypadku produkcji na zamówienie, o której mowa w ust. 1 pkt 2., obowiązek zapłaty opłaty spoczywa wyłącznie na zamawiającym, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.****➤ Konieczność doprecyzowania artykułu 12.b ust. 1**

Konieczność doprecyzowania artykułu 12 b ust. 1 w zakresie objętych nią produktów. Obecny zakres produktów objęty ustawą (PKWiU w dziale 11.) jest zbyt szeroki. Podanie takiej klasyfikacji kontrastuje ze szczegółowymi wykluczeniami zawartymi w projekcie, stąd nasuwa się pytanie o definicję (rozumienie) napojów i obawa o nieoczekiwane / niezamierzone objęcie opłatą pewnych grup produktów. Wydaje się, że powinno tu być wymienione PKWiU 11.07.19. (Pozostałe napoje bezalkoholowe).

**➤ Brak mechanizmów weryfikacji**

W projekcie ustawy brakuje:

- jakichkolwiek mechanizmów pozwalających nabywcy zweryfikować, czy opłata od napojów została naliczona i odprowadzona na wcześniejszych etapach dystrybucji, a następnie uzyskać zwrot opłaty wkalkulowanej w cenę towaru w przypadku dokonania przez tego nabywcę następnego eksportu napoju lub jego sprzedaży za granicę w ramach wewnątrzspółnotowej dostawy towarów;

- możliwości weryfikacji kontrahenta; ani nazwa handlowa firmy, ani nawet jej przedmiot działalności określony w KRS lub ewidencji działalności gospodarczej nie przesądzają, czy sprzedaż detaliczna jest prowadzona (firmy często „na wszelki wypadek” deklarują możliwość prowadzenia takiej sprzedaży w przedmiocie działalności), każda firma prowadząca handel detaliczny może również zgodnie z prawem dokonać sprzedaży do hurtu, lub eksportu za granicę;

- narzędzi do wyliczenia opłaty przez hurtownika - hurtownik otrzymuje różne dostawy, a producenci z uwagi na politykę prozdrowotną będą zmieniać skład recepturowy napojów, co wygeneruje trudność w uiszczeniu opłaty;

**➤ Brak możliwości złożenia korekty sprawozdania z tytułu zwrotu produktu**

Brak możliwości złożenia korekty sprawozdania o opłacie i domagania się zwrotu nadpłaty w przypadku zwrotu towarów do producenta, a także określenia terminu zwrotu oraz możliwość zwrotu równowartości opłaty przez podmiot inny niż producent dokonujący eksportu lub sprzedaży do innych krajów członkowskich UE.

W projekcie ustawy oraz w projekcie rozporządzenia i wzorze deklaracji nie ujęto kwestii produktów, które zostały przez producentów sprzedane odbiorcom, a następnie zwrócone i wycofane z rynku, co spowodowało, że w rezultacie nie trafiły do konsumentów. W tej sytuacji uzasadnionym wydaje się zapisanie, że opłata za takie produkty powinna zostać producentom zwrócona. Możliwe rozwiązania formalne to:

- a) sporządzenie korekty deklaracji za okres, w którym nastąpiła sprzedaż produktów następnie zwróconych i wycofanych z rynku;
- b) wprowadzenie we wzorze deklaracji pozycji obejmującej wartość produktów, które zostały w danym okresie zwrócone i wycofane z rynku, nawet jeśli ich sprzedaż nastąpiła w dowolnym wcześniejszym okresie rozliczeniowym.

Natomiast faktyczne rozliczenie opłaty podlegającej zwrotowi następowałoby w rozliczeniu za okres, w którym produkty zostały zwrócone i wycofane z rynku – umożliwiają to oba zaproponowane warianty raportowania.

**➤ Luki w systemie opłat**

Ustawa w obecnej wersji nadal zawiera luki, które powodują, że całkowicie zwolniona od opłaty jest sprzedaż napojów, które:

- a) zostały sprowadzone z zagranicy przez podmioty dokonujące następnie sprzedaży detalicznej konsumentom, lub
- b) których produkcja została zamówiona u producenta na podstawie umowy określającej skład napojów, o ile zamawiający tę produkcję dokona następnie sprzedaży detalicznej.

W szczególności wg art. 12a ust. 2 opłacie nie podlega import, czy wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów, a jedynie sprzedaż do punktów sprzedaży detalicznej, lub prowadzona przez producenta sprzedaż detaliczna (tj. sprzedaż bezpośrednio konsumentom). Nie uwzględniono proponowanej poprawki, która wyeliminowałaby uniknięcie opłaty przez handlowców, np. wielkie sieci, dokonujących zakupu zagranicznych towarów (w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy lub importu) i następnie odsprzedaży konsumentom – w ten sposób wspiera się zagraniczną produkcję i wielkie sieci, kosztem polskich przetwórców i handlowców prowadzących sprzedaż polskich napojów.

#### ➤ **Luki i możliwość obchodzenia przepisów w łańcuchu dostaw**

Ustawa przewiduje rozwiązania mogące zachęcać do obchodzenia przepisów celem uniknięcia uiszczenia opłaty przez hurtowników, którzy choćby w niewielkim wymiarze będą prowadzić sprzedaż detaliczną napojów, a równocześnie prowadzi do niezawinionego uchybienia obowiązkowi uiszczenia opłaty przez sprzedawców, którzy nie będą mieli jakichkolwiek prawnych możliwości weryfikacji, czy nabywca prowadzi oprócz działalności handlowej również działalność detaliczną.

Zgodnie z art. 12e ust. 3 w zw. z art. 12a ust. 2, jeżeli napoje zostaną sprzedane hurtownikowi, który równocześnie prowadzi sprzedaż detaliczną w dowolnym wymiarze (a więc choćby sprzedaż 1 zgrzewki miesięcznie konsumentom), to cała sprzedaż do tego hurtownika jest traktowana jako sprzedaż do detalu, a więc podlega opłacie. Rodzi to możliwość obchodzenia przepisów np. poprzez zakładanie niewielkich sklepików przy hurtowniach, incydentalne, rzadkie akty sprzedaży itd. Ponadto sprzedawca nie ma żadnej prawem przewidzianej możliwości weryfikacji, czy odbiorca towaru-hurtownik prowadzi w jakimś zakresie sprzedaż detaliczną. Dodatkowo należałoby doprecyzować w art. 12e ust. 3, że chodzi o sprzedaż detaliczną napojów (może się bowiem zdarzyć, że przedsiębiorca prowadzący wyłącznie hurtową sprzedaż napojów dokonuje incydentalnej sprzedaży detalicznej innych towarów, np. swoich używanych samochodów lub innych środków trwałych albo prowadzi dodatkowo sprzedaż detaliczną innych niż napoje towarów).

Ustawa nie przewiduje jakiegokolwiek możliwości weryfikacji przez pozostałe podmioty występujące w łańcuchu sprzedaży napojów, że opłata została już wcześniej zapłacona – np. poprzez obowiązkowe adnotacje na fakturach lub w jakikolwiek inny sposób, skąd więc te „pozostałe podmioty” mają pozyskać wiedzę o wcześniejszym zapłaceniu opłaty za daną partię towaru, co uchroniłoby je od zbędnego uiszczenia nienależnej opłaty?

### **13. Uwagi dodatkowe:**

- W art. 12 b ust. 1 zmienianej ustawy o zdrowiu publicznym wskazane byłoby poniższe doprecyzowanie, bo np. w napoju niesłodzonym, zawierającym wyłącznie sok i wodę, cukier występuje naturalnie w soku, będącym składnikiem tego napoju. Odnoszenie określenia „występujący w nim naturalnie” do samego napoju może być mylące, bo taki napój nie jest produktem „naturalnym” – powstaje w wyniku mieszania składników naturalnych (wody, soku) przez człowieka. Określenie „występujący w nim naturalnie” dotyczy więc ewidentnie składników wyrobu złożonego, jakim jest napój.

Propozycja zmiany: „Art. 12b. 1. Za napój, o którym mowa w art. 12a ust. 1, uważa się wyrób w postaci napoju oraz syrop będący środkiem spożywczym, ujęty w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w klasach 10.32 i 10.89 oraz w dziale 11, w którym składzie znajduje się co

najmniej jedna z substancji, o których mowa w art. 12a ust. 1, z wyłączeniem substancji występujących naturalnie w składnikach tego wyrobu”.

- Przepis art. 12d ust. 1 pkt 2 zawiera niejasne sformułowanie, że skład napoju „stanowi element umowy zawartej przez producenta”. Każdy skład w sensie podstawowym (tj. wykaz składników bez podawania dokładnych ilości) jest podany na etykiecie, jawny co do zasady i stanowi element opisu towaru. Jeśli w intencji projektodawcy chodziło natomiast o szczegółową recepturę, która nie jest jawna, to nie doprecyzowano, czy ma on stanowić własność intelektualną (przedmiot know how) zamawiającego, czy też producenta.
- Niejasno zredagowany został przepis art. 12f ust. 2 w zw. z art. 12 f ust. 1 pkt 1: czy w przypadku dodania do napoju słodzików i cukru należna będzie jedna opłata stała 0,50 zł, czy opłata naliczona dwukrotnie?
- Podtrzymujemy postulat dotyczący zmiany sposobu zaokrąglania zawartości cukru w sposób sprzyjający reformulacji (tj. odejście od zaokrąglania każdego grama w górę).

Wariant pierwszy poprawki – **art. 12f ust. 5** ustawy o zdrowiu publicznym (o dotychczasowej treści: *Do obliczenia opłaty zawartość cukrów w 100 ml napoju jest zaokrąglana w górę do pełnego grama*) zostałby **wykreślony**, w związku z czym kolejne ust. 6 i 7 otrzymałyby odpowiednio numery 5 i 6;

względnie wariant drugi poprawki:

**art. 12f ust. 5** ustawy o zdrowiu publicznym otrzymałby brzmienie:

**5. Celem obliczenia opłaty zawartość cukrów w 100 ml zaokrągla się według następujących zasad:**

- a) jeżeli pełny gram przekroczony zostanie o co najmniej 0,5 g - następuje zaokrąglenie w górę,**
- b) jeżeli pełny gram przekroczony zostanie o mniej niż 0,5 g - następuje zaokrąglenie w dół.**

### **III. Skutki makro i mikroekonomiczne ustawy**

#### **1. Wpływ na stan finansów publicznych**

Gdyby przyjąć za prawdziwe przewidywane przez projektodawcę skutki ustawy w postaci spadku popytu na napoje, to potencjalne straty finansowe dla budżetu Państwa całkowicie zniwelują zakładane korzyści w postaci wpływów do NFZ w wysokości 2,1 mld. zł.

W szacunkach nie został wzięty pod uwagę spadek wpływów podatkowych wynikających ze zmniejszenia popytu ze strony konsumentów na produkty objęte opłatą, a przez to spadek sprzedaży tych produktów, przy uwzględnieniu elastyczności cenowej popytu.

Sektor producentów napojów, objętych obowiązkiem wniesienia opłaty (z pominięciem procentów wód oraz soków), jest istotnym kontrybutorem do systemu podatkowego w Polsce, przede wszystkim w całym łańcuchu wartości (czyli z włączeniem podwykonawców, klientów i partnerów biznesowych, w tym sektora handlu). Objęcie obowiązkiem wniesienia opłaty spowoduje naturalne zmniejszenie popytu (czyli sprzedaży) na produkty objęte opłatą, szacowanie na ok. 14,6% wartości sprzedaży tej branży. Spadek ten będzie miał natychmiastowy wpływ na zmniejszenie skali całego łańcucha wartości, gdyż mniejszy popyt na produkty generować będzie mniejsze zapotrzebowanie na usługi powiązane.

Według wstępnych szacunków, wprowadzenie opłaty w projektowanej ustawie spowoduje zmniejszenie wpływów podatkowych do sektora finansów publicznych (VAT, CIT i PIT) w wysokości prawie 2,87 miliarda zł. Zmniejszy się bowiem zarówno sprzedaż, jak i potrzeba wykorzystywania w dotychczasowej postaci potencjału dostawców, sektora handlu oraz innych podmiotów generujących

wpływy podatkowe (np. sektor transportu). W rezultacie, sektor finansów publicznych może stracić netto ponad **760 milionów złotych** (spodziewane wpływy z opłaty minus możliwe zmniejszenie przychodów podatkowych), zarówno z tytułu wpływu z podatki VAT, jak i CIT oraz PIT. W kontekście tych dwóch ostatnich podatków należy wziąć też pod uwagę sytuację finansową samorządów, dla których wpływy z tytułu CIT i PIT stanowią istotne źródło dochodów budżetowych.

Nie sposób pominąć powyższych argumentów w dalszych rozważaniach dotyczących wpływu projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych.

## **2. Wpływ na rynek pracy**

Zmniejszenie popytu na produkty objęte opłatą będzie miało też bezpośredni wpływ na zatrudnienie pracowników w całym łańcuchu wartości.

Według wstępnych wyliczeń, spadek wartości sprzedaży o ok. 14,6% oraz zmniejszenie zapotrzebowania na usługi towarzyszące wywołają utratę ok. 15.300 miejsc pracy po stronie dostawców, kontraktorów, a w szczególności jednostek handlu tradycyjnego. Taki wpływ na rynek pracy nie został także wzięty pod uwagę przez projektodawcę, co stanowi poważny błąd w założeniach ustawowych.

## **3. Wpływ na strukturę przedsiębiorstw przetwórczych i handlu**

Z przyjętej struktury proponowanej opłaty od napojów jasno wynika, że największy procentowy wzrost cen dotknie tańsze napoje. W Ocenie Skutków Regulacji nie została jednak podjęta jakakolwiek próba analizy wpływu Projektu na działalność małych i średnich przedsiębiorstw, na ich rentowność, poziom zatrudnienia itd. Istnieje na przykład duże prawdopodobieństwo, że sieci detaliczne, aby utrzymać jak najniższe ceny, będą wymagać od swoich dostawców – w tym wypadku producentów napojów – poniesienia przynajmniej częściowych kosztów nowego obciążenia fiskalnego. Na to, przy rosnących kosztach prowadzenia biznesu, szczególnie mali i średni przedsiębiorcy nie mogą sobie pozwolić.

W branży przetwórczej, w kontekście obserwowanego szybkiego pogarszania się warunków finansowych funkcjonowania producentów żywności w Polsce spowodowanego gwałtownym wzrostem kosztów produkcji, w tym kosztów nośników energii i płacy, jakiegokolwiek nowe dodatkowe obciążenia fiskalne będą działaniem, które z jednej strony uderzy w konkurencyjność polskich przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich), a z drugiej będzie kolejnym silnym impulsem inflacyjnym dla cen żywności w Polsce.

Nie podjęto również próby oszacowania wpływu przepisów na handel niezależny w Polsce, na małe, lokalne tradycyjne sklepy, prowadzone często jako biznes rodzinny. Dodatkowo nie oszacowano wpływu regulacji na handel transgraniczny.

W Meksyku, zgodnie z najnowszymi danymi krajowego badania dochodów i wydatków gospodarstw domowych („ENIGH”) oraz miesięcznej ankiety przemysłu przetwórczego („EMIM”), podatek kosztował państwo 10 815 miejsc pracy w obu sektorach – bezpośrednio w przemyśle napojów bezalkoholowych oraz w firmach rolniczych, które są głównymi dostawcami dla branży. W 2014 r. ponad 30 000 małych sklepów („tienditas”) zostało zamkniętych między innymi z powodu podatku (źródło: J. Cantu, D. Curiel, and L. Valero, „*The Non-Alcoholic Beverage Industry in Mexico*”, Centro de Investigaciones Económicas, at 58 (2015)).

## **4. Wpływ na sytuację gospodarstw domowych i rodzin**

Ocena Skutków Regulacji nie bierze również pod uwagę wpływu nowego obciążenia na sytuację ekonomiczną polskich gospodarstw domowych. Zgodnie z danymi GUS z grudnia 2019 r. ceny żywności stale rosły w porównaniu z rokiem 2018. W grudniu żywność była o 7 proc. droższa niż rok wcześniej. Ponad 7-procentowe podwyżki cen żywności to oczywiście tylko średnia. Były takie produkty jak wieprzowina, która drożała dwukrotnie szybciej (o 12,9 proc.) . Cztery razy szybciej





drożały ceny warzyw (23,9 proc.) . Taki wzrost cen w koszyku jest odczuwalny, szczególnie w przypadku mniej zamożnych obywateli. W rezultacie, ponad 70% konsumentów negatywnie ocenia wzrost cen żywności w Polsce (IPSOS, listopad 2019). W obliczu wzrostu cen energii, opłat gospodarowania odpadami, kolejne podwyżki znacząco obciążą każdy domowy budżet.

Planowany przez Ministerstwo Zdrowia nowy podatek niewątpliwie spowoduje kolejną falę wzrostu cen produktów żywnościowych, a co za tym idzie, również inflacji. Według najnowszego Ogólnopolskiego badania sondażowego Omnibus, zrealizowanego przez IPSOS w październiku 2019 r. na reprezentatywnej próbie ludności:

**Większość Polaków (72,9%) jest przeciwna tzw. podatkowi cukrowemu oraz innym nowym podatkom mogącym wpłynąć na wzrost cen żywności.**

W uzasadnieniu do projektu przedstawiono przykłady podatków od napojów w innych krajach Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę siłę nabywczą konsumenta, proponowana w projekcie stawka (i to podstawowa), jest najwyższą wśród zbadanych krajów EU / EOG. Przykładowo stawka podstawowa podatku we Francji wynosi **0,12 zł**, na Węgrzech **0,19 zł** (po **przeliczeniu wg. wskaźnika siły nabywczej**) w porównaniu do proponowanej w Polsce stawki 0,50 zł.

Świadczy to o zupełnym braku uwzględnienia siły nabywczej polskiego konsumenta oraz finansowych uwarunkowań polskiego rynku. Obciążanie polskich konsumentów i przedsiębiorców opłatami ponad trzykrotnie wyższymi niż we Francji nie ma żadnego uzasadnienia poza jednym, że ustawa ma realizować cel fiskalny.

Doświadczenie pokazuje, że ciężar opodatkowania ponoszą ci, którzy najmniej mogą sobie na to pozwolić. W Meksyku, który wprowadził podatek od napojów w 2014 r., 63,7% podatku pobrano od najniższej grupy społeczno-ekonomicznej. Podatek zwiększył przychody państwa kosztem osób biednych, a wszystko to przy minimalnym spadku kalorii i braku odpowiedniej poprawy zdrowia publicznego (źródło: Kantar World Panel Mexico Report, grudzień 2014).

Podobne doświadczenia z podatkiem ma miasto Filadelfia w USA. W styczniu 2017 r. wprowadzono podatek od napojów bezalkoholowych w wysokości 1,5 centa na uncję, licząc na dodatkowe wpływy budżetowe. Jak wynika jednak z badania przeprowadzonego po wprowadzeniu podatku (źródło: „Soda Tax Experiment Failing in Philadelphia Amid Consumer Angst and Revenue Shortfalls” S. Drenkard and C. Shupert, Fiscal Fact No. 555, sierpień 2017), konsekwencje okazały się odwrotne od zamierzonych. W pierwszym roku wpływy z podatku były o 15% niższe od zrewidowanych już w dół założeń. Producenci napojów, operujący na obszarze Filadelfii zwolnili niemal 20% pracowników. Całkowita wartość sprzedaży w handlu detalicznym spadła o 7%, jako że ci konsumenci, którzy mogli sobie na to pozwolić, zaczęli jeździć po zakupy poza granice miasta.

Z powodu podobnych efektów z podatku od napojów bezalkoholowych wycofała się Dania. Podatek został zniesiony, ponieważ spowodował szereg niekorzystnych, niezamierzonych konsekwencji, jak choćby regularnych zakupów robionych przez duńskich obywateli tuż poza granicami państwa. Doprowadziło to do masowej likwidacji miejsc pracy w duńskim handlu detalicznym i spowodowało regres rozwojowy na obszarach wiejskich w pobliżu granicy. W 2012 r., zanim zniesiono podatek, 1/3 krajowej konsumpcji napojów bezalkoholowych w Danii została zakupiona w niemieckich sklepach granicznych. Wraz ze wzrostem nielegalnego handlu wzrosły koszty i wydatki organów ścigania. Konwoje ciężarówek z napojami z całej Europy wjeżdżały do Danii, a produkty były następnie sprzedawane nielegalnie i bez deklaracji podatkowych w kioskach i sklepach w całym kraju. W 2012 r. przed zniesieniem podatku prawie 1/10 krajowej konsumpcji pochodziła z nielegalnych kanałów.