



LEWIATAN

Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

member of  BUSINESSEUROPE

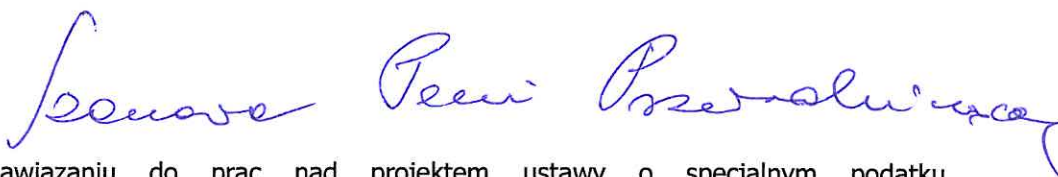
Warszawa, 10 czerwca 2014 r.

KL/325/115/DK/2014

Pani

**Poseł Bożena Szydłowska**

Przewodnicząca Podkomisji stałej monitorowania systemu podatkowego  
Sejm RP



W nawiązaniu do prac nad projektem ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2351) przesyłam propozycje poprawek do przedmiotowego projektu wraz z uzasadnieniem.



Henryka Bochniarz  
Prezydent Konfederacji Lewiatan



**Propozycja zmiany przepisów Projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2351)**

**Poprawka nr 1**

Propozycja w zakresie wprowadzenia wymogu przygotowania przez Radę Ministrów analizy wpływu art. 10a ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin na sektor wydobycia miedzi i oceny jego wystarczalności z perspektywy zachęt do rozpoczęcia nowych inwestycji i maksymalizacji potencjału zasobów miedzi w Polsce.

**Proponowane brzmienie przepisu:**

***„Rada Ministrów dokona analizy wpływu art. 24 pkt 14 ustawy na sektor wydobycia miedzi i srebra, ze szczególnym uwzględnieniem nowych inwestycji oraz sektor finansów publicznych oraz przedłoży Sejmowi odpowiednią informację w tym zakresie, nie później niż w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”***

**Uzasadnienie zmiany:**

W celu weryfikacji zasadności przyjętych w ustawie z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. poz. 362) regulacji, Rada Ministrów, na podstawie art. 25 tej ustawy, została zobowiązana do dokonania analizy jej wpływu na sektor wydobywczy miedzi i srebra oraz sektor finansów publicznych, a następnie do przedłożenia Sejmowi odpowiedniej informacji w tym zakresie w terminie do 2 lat od dnia jej wejścia w życie.

W tym celu Rada Ministrów przedstawiła informację nt. wpływu podatku od wydobycia niektórych kopalin na sektor wydobywczy miedzi i srebra oraz na sektor finansów publicznych (druk sejmowy 2359 z dnia 25 kwietnia 2014 r.).

W dokumencie tym wskazuje się, iż m.in. ze względu na:

- bardzo ograniczoną ilość podmiotów zmierzających do prowadzenia nowych inwestycji na terenie Polski,
- wczesny etap planowanych inwestycji i brak pełnego rozpoznania geologicznego złóż;
- brak danych szczegółowych dotyczących modeli nowych inwestycji oraz brak porównywalności danych zagranicznych;
- brak możliwości przewidzenia trendów cen surowców oraz kursów walutowych w długim, a nawet krótkim okresie,

**na obecnym etapie, według Ministerstwa Finansów, nie ma wystarczającej bazy do kształtowania rozwiązań prawnych dla nowej inwestycji w sektorze miedzi.**

Ministerstwo jednocześnie, wskazuje, iż obecnie przewiduje się wprowadzenie regulacji, które pozwolą obniżyć wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od wydobycia niektórych kopalin w związku z rozpoczęciem nowej inwestycji przez podmiot, który z uwagi na poniesione koszty nie będzie miał możliwości odliczenia całej straty w podatku dochodowym.

Chodzi o art. 24 pkt 14 projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: **Projekt ustawy**), który wprowadza zmiany uprawniające do odliczenia od podatku od wydobycia



niektórych kopalni 19% skumulowanej straty podatkowej. Za stratę uznaje się sumę strat w podatku dochodowym od osób prawnych lub sumę strat w podatku dochodowym od osób fizycznych, które z uwagi na upływ 5-letniego okresu nie zostały odliczone od podatku dochodowego od osób prawnych lub podatku dochodowego od osób fizycznych. Obecnie obowiązujące przepisy o podatku dochodowym umożliwiają bowiem odliczenie straty podatkowej tylko w okresie pięciu lat od roku jej poniesienia (przy dodatkowym ograniczeniu, zgodnie z którym odliczeniu może podlegać tylko 50% straty z danego roku podatkowego). Dla przedsiębiorców planujących rozpoczęcie nowych inwestycji w sektorze wydobywczym (które to inwestycje w pierwszej fazie realizacji generują wysokie straty podatkowe na skutek ponoszenia wysokich kosztów kapitałowych) oznacza to iż, nie będą oni w stanie odliczyć od dochodu poniesionych strat. Omawiany przepis ma stanowić zachętę inwestycyjną dla przedsiębiorców planujących rozpoczęcie nowych inwestycji w sektorze wydobywania m.in. miedzi i srebra w Polsce.

Jakkolwiek pozytywnie należy ocenić wprowadzenie omawianego przepisu, to trudno zgodzić się z tezą, iż w pozostałym zakresie brak podstaw do wprowadzenia rozwiązań dla nowych inwestycji. Należy wskazać na konieczność podjęcia dalszych i zdecydowanie bardziej głębokich działań w zakresie prac nad podatkiem od wydobywania niektórych kopalni, aby zapobiec ograniczeniu nowych inwestycji w sektorze wydobywania miedzi.

Jak wskazuje sam Minister Finansów w sektorze wydobywania miedzi nie ma obecnie wielu nowych inwestorów. W świetle bowiem aktualnych przepisów, obecny system opodatkowania wydobywania miedzi z całą pewnością odstrasza a nie zachęca nowych inwestorów. Teza ta jest prawdziwa nawet przy założeniu wprowadzenia przewidywanej w art. 10a ustawy o podatku od niektórych kopalni – zmiana ta będzie miała bardzo ograniczony wpływ na ekonomikę nowych projektów wydobywania miedzi i srebra ze względu na niewielką wartość wydatków niekapitalizowanych do wartości początkowej środków trwałych a zaliczanych do kosztów na bieżąco.

W tym miejscu warto wskazać, iż nowe złoża miedzi są trudniejsze do zagospodarowania niż dotychczas eksploatowane - wymagają budowy kopalni głębinowych na poziomach głębszych niż 1250m i 1500 m, co z kolei wiąże się ze znacznie wyższymi nakładami kapitałowymi, szczególnie w pierwszych fazach inwestycji.

Aktywizację wydobywania z takich złóż i maksymalizację potencjału Polski, w tym zakresie, mogą zapewnić nowi inwestorzy dysponujący znacznym kapitałem. Tym bardziej strategia fiskalna polskiego rządu powinna skupić się w pierwszej kolejności na przyciągnięciu istotnych inwestycji, niezbędnych do rozwoju polskiego sektora wydobywania miedzi, by dopiero później czerpać korzyści ze znaczącego strumienia wpływów do budżetu (z różnych podatków, nie tylko podatku od wydobywania niektórych kopalni).

Inwestorzy podejmując decyzję o rozpoczęciu działalności w Polsce, czy w innym kraju, opierają się na modelach finansowych odzwierciedlających parametry planowanej inwestycji tj. potencjał złóż, niezbędne nakłady finansowe i prognozowane przepływy z komercjalizacji wydobytego surowca oraz na wynikających z tych modeli kluczowych wskaźnikach oceny projektów inwestycyjnych tj. w szczególności okresie zwrotu z inwestycji, efektywnej zdyskontowanej stopie opodatkowania inwestycji i wewnętrznej stopie zwrotu (IRR). Jeśli parametry te w przypadku inwestycji ulokowanych w Polsce będą wypadać niekorzystnie, w tym zwłaszcza z uwagi na nadmierne obciążenia podatkowe, to nowa inwestycja zostanie ulokowana w innej bardziej konkurencyjnej jurysdykcji.



Wydłużenie okresu zwrotu z inwestycji do 30 lub więcej lat będące wynikiem wprowadzenia podatku od wydobycia niektórych kopalin w obecnym kształcie bez mechanizmów równoważących ciężar podatku dla nowych inwestycji, nie jest i nie będzie do zaakceptowania przez zagranicznych inwestorów. Aż tak istotne pogorszenie ekonomiki projektu wynika z faktu, iż podatek miedziowy musi być płacony już od pierwszego wydobycia miedzi i srebra, a z uwagi na istotne nakłady kapitałowe, zwrot z inwestycji będzie osiągnięty dopiero później.

Przyczyną braku wprowadzenia odpowiednich rozwiązań dla nowych inwestycji w sektorze wydobycia miedzi nie może być także brak odpowiednich danych jak wskazano w argumentacji Ministerstwa Finansów. W przypadku opodatkowania tzw. „łupków” – danych o warunkach geologicznych jest jeszcze mniej a charakterystyka złóż jest jeszcze mniej rozpoznana, tym niemniej w ramach Projektu ustawy zaprojektowano bardzo szczegółowy system podatkowy dla łupków. Co więcej uwzględnia on, przynajmniej częściowo, specyfikę nowych projektów wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych – np. zwolnienia dla złóż marginalnych. Warto także wskazać, że istnieją już różnorodne zachęty i ulgi podatkowe (wspierające inwestycje) dla innych branż, o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki np. specjalne strefy ekonomiczne.

Z perspektywy inwestorów i oceny zwrotu z inwestycji uzasadniających rozpoczęcie i kontynuowanie inwestycji w Polsce, aspekt obciążeń podatkowych jest kluczowy, jest bowiem w zasadzie jedynym z elementów barier wejścia do sektora o dużej kapitałochłonności i jednocześnie niepewności sukcesu, na który Państwo może mieć wpływ. **Dlatego bardzo ważne jest aby jak najszybciej wprowadzić rozwiązania w zakresie podatku miedziowego łagodzące bardzo restrykcyjny charakter tego podatku dla nowych inwestycji.**

W związku z powyższym, konieczne jest przyjęcie przez Parlament stanowiska, zobowiązującego Rząd do dalszej pracy nad rozwiązaniami, w tym w szczególności rozwiązaniami podatkowymi, które skutecznie będą zachęcać inwestorów do lokowania nowych inwestycji w sektorze wydobycia miedzi w Polsce.

**Zasadne jest zatem aby Rada Ministrów dokonała analizy wpływu przepisu art. 10a ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin na sektor wydobywczy miedzi i srebra oraz sektor finansów publicznych i przedłożyła Sejmowi odpowiednią informację w tym zakresie - nie później niż w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu ustawy. Analiza to powinna objąć w szczególności analizę wpływu ustawy na sektor wydobycia miedzi i oceny wystarczalności istniejących instytucji podatkowych z perspektywy zachęt do rozpoczęcia nowych inwestycji i maksymalizacji potencjału zasobów miedzi w Polsce.**

### **Poprawka nr 2**

Propozycja przepisu wprowadzającego zachętę dla tworzenia nowych inwestycji w sektorze wydobycia miedzi i srebra

**Proponowane brzmienie przepisu:**

**Pkt 15) Dodaje się art. 10b w brzmieniu**

***„art. 10b.1 Od kwot podatku określonego zgodnie z art. 7 ustawy, odlicza się wydatki na budowę nowych kopalni miedzi i srebra, w tym:***



**1) wydatki dotyczące poszukiwania i rozpoznawania geologicznego, badań i analiz danych sejsmicznych i otworowych, wierceń poszukiwawczych i rozpoznawczych;**

**2) wydatki związane z przygotowaniem odwiertów rozpoznawczych lub wydobywczych, w tym z pracami projektowania, inżynieryjnymi, geologicznymi i geofizycznymi, wydatki związane z uzyskaniem dostępu i przygotowaniem miejsca prac wiertniczych i ich organizacji, wydatki związane z realizacją prac wiertniczych,**

**3) wydatki związane z zaprojektowaniem, przygotowaniem i budową infrastruktury wspierającej działalność wydobywczą miedzi i srebra, w tym budowy kopalni, wyrobisk górniczych, budynków i budowli, urządzeń maszyn i innych konstrukcji oraz wyposażenia kopalni miedzi i srebra;**

**2 Przez wydatki na nowe kopalnie miedzi i srebra rozumie się wydatki na budowę nowych zakładów górniczych, które będą eksploatowane w ramach koncesji wydobywczych wydanych po wejściu niniejszego artykułu w życie. W przypadku kiedy wydatki poniesione w danym roku przekraczają podatek należny, wydatki te pomniejszają podatek w kolejnych latach podatkowych."**

#### **Uzasadnienie zmiany:**

Wydobycie miedzi wiąże się ze szczególnym ryzykiem wynikającym z potrzeby poniesienia nakładów kapitałowych na długo przed zaistnieniem dodatnich przepływów pieniężnych. Należy podkreślić, iż wysokie koszty wejścia są cechą specyficzną sektora wydobywania miedzi ze względu na wysokie nakłady ponoszone podczas fazy poszukiwań i zagospodarowania złóż, związane m. in. z budową i wyposażeniem kopalni, oraz brak przychodów w pierwszych fazach realizacji inwestycji. Z uwagi na swoją kapitałochłonność projekty w sektorze wydobywczym charakteryzują się wieloletnim horyzontem czasowym i okresem zwrotu z inwestycji. Dla nowych inwestycji oznacza to zazwyczaj poniesienie dużych strat w początkowych latach ich realizacji.

Jak wskazują analizy skutków obowiązywania podatku od wydobywania niektórych kopalni, wprowadzonego w kwietniu 2012 r., spowodował on wzrost zdyskontowanej efektywnej stawki podatku w przypadku nowego projektu z 38,5% do 89% (przez cały okres inwestycji), wydłużając w ten sposób okres zwrotu o 11 lat i obniżając wskaźnik IRR z 15,9% do 12,8%.

W związku ze znacznym pogorszeniem ekonomiki nowych projektów po wprowadzeniu podatku od wydobywania kopalni, uzasadnione jest, aby polski rząd zastosował istotne zachęty podatkowe w celu przyciągnięcia inwestycji zagranicznych takie jak np. wprowadzenie odliczenia wydatków przedprodukcyjnych poniesionych w związku z realizowaniem nowych inwestycji w sektorze wydobywania miedzi.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że inwestycje dokonywane przez firmy wydobywcze muszą charakteryzować się określonym poziomem rentowności w ujęciu jednostkowym, gdyż przyjmują one także ryzyko innych niezrealizowanych bądź nietrafionych inwestycji z portfela inwestycji wydobywczych. Aby projekt został przyjęty do realizacji, musi on zapewniać wyższy poziom rentowności niż poziom oczekiwany z całego posiadanego portfela inwestycji.

Polski system fiskalny pozostanie atrakcyjny w stosunku do systemów fiskalnych innych krajów posiadających złoża miedzi wyłącznie jeżeli zapewni on zdyskontowaną efektywną stawkę podatku dla inwestycji realizowanych od podstaw na poziomie porównywalnym do stawek charakteryzujących projekty już funkcjonujące w przemyśle miedziowym, czyli poniżej 40%.

Istotne jest, aby rozważane rozwiązania zachęcały inwestorów zagranicznych do poniesienia wszelkiego rodzaju nakładów przedprodukcyjnych we wczesnej fazie projektu, jak np. koszty prac poszukiwawczych i geologicznych oraz koszty budowy wyrobiska kopalni. Ponadto, jeżeli jest to możliwe, zachęta powinna zawierać w sobie element uwzględniający wartość pieniądza w czasie oraz zapewniać możliwość bezterminowego przesuwania w czasie wspomnianego odliczenia.

Wprowadzenie postulowanego rozwiązania umożliwiającego odliczenie wydatków przedprodukcyjnych poniesionych w związku z nowymi inwestycjami w złoża miedzi pozwoli zwiększyć atrakcyjność inwestycyjną Polski w zakresie wydobywania miedzi. Za wprowadzeniem powyższego przepisu przemawia fakt, iż zachęty oparte na poszczególnych rodzajach kosztów stanowią silny bodziec zachęcający do dokonania pożądanego wydatku – w powyższym przypadku do poniesienia wydatków przedprodukcyjnych stanowiących podstawę dalszej działalności wydobywczej spółki.

Warto wskazać, iż możliwość preferencyjnego rozliczenia wydatków z fazy poszukiwań zastosowano m.in. w Australii, Chile, Kanadzie, Peru, Rosji, Republice Południowej Afryki oraz Stanach Zjednoczonych.

Ponadto, należy zauważyć, iż podobne rozwiązanie pozwalające na odliczenie wydatków przedprodukcyjnych zawarto w projekcie ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym (możliwość odliczenia wydatków poniesionych w okresie 3 lat przed wejściem w życie ustawy). W związku z tym, konieczne wydaje się zapewnienie równych warunków rozwoju dla inwestorów planujących nowe inwestycje zarówno w obszarze wydobywania węglowodorów, jak również obszarze wydobywania miedzi.

Niezwykle ważny jest fakt, że Polska ma możliwość stworzenia zachęt dla nowych inwestycji w sektorze wydobywania miedzi, przesuując ciężar podatkowy na późniejsze etapy realizacji projektu (tzw. system back-end loaded). Oznacza to, że Polska może pozwolić najpierw uzyskać zwrot z zainwestowanego kapitału, a dopiero później czerpać korzyści ze znacznych wpływów podatkowych. W przyciąganiu nowych inwestycji najlepiej sprawdzi się system, który wymaga wyłącznie bardzo niskich wpłat do budżetu państwa w pierwszych latach wydobywania – poprzez np. wprowadzenie odliczenia wydatków przedprodukcyjnych.

Dlatego też ogólna strategia fiskalna polskiego rządu mogłaby skupić się w pierwszej kolejności na przyciągnięciu znacznych inwestycji, niezbędnych do rozwoju polskiego sektora wydobywania miedzi, by dopiero później czerpać korzyści ze znaczącego strumienia wpływów do budżetu.

Takie podejście umożliwiłoby zrównoważenie ryzyka kapitałowego nowej inwestycji i zapewniłoby jej rentowność, pozwalając jednocześnie państwu na czerpanie korzyści z działalności sektora. Reasumując, wprowadzenie proponowanego odliczenia wydatków przedprodukcyjnych dla nowych inwestycji w sektorze miedziowym pozwoliłoby na przesunięcie ciężaru podatkowego na późniejszy etap inwestycji dzięki czemu zapewniłoby pewność i stanowiłoby niezbędną zachętę inwestycyjną.

\*\*\*

**Konfederacja Lewiatan KL/325/115/DK/2014**