

CPN, wygaszanie programu i podatek od nadzwyczajnych zysków

Program CPN - „Ceny Paliwa Niżej” był nadzwyczajną interwencją antykryzysową uruchomioną w odpowiedzi na gwałtowny wzrost cen paliw po eskalacji konfliktu wokół Iranu i ryzyku zakłóceń transportu przez Cieśninę Ormuz, przez którą przepływa około 20% światowego handlu ropą. Pakiet obejmował trzy główne instrumenty: obniżenie VAT na paliwa z 23% do 8%, obniżenie akcyzy do minimum dopuszczalnego w UE oraz mechanizm maksymalnej ceny detalicznej. Z punktu widzenia polityki gospodarczej był to klasyczny instrument stabilizacyjny: miał ograniczyć krótkookresowy szok cenowy dla gospodarstw domowych i firm, ale za cenę istotnego kosztu fiskalnego.

Skala interwencji i jej wpływ na finanse publiczne i inflację

Według szacunków rządowych koszt programu CPN wynosił około 1,6-1,7 mld zł miesięcznie. Około 0,9 mld zł przypadało na obniżony VAT, a około 0,7 mld zł na obniżoną akcyzę. Oznacza to, że trzymiesięczny koszt programu to ok. 5 mld zł, a jego utrzymanie przez pełne 12 miesięcy oznaczałoby koszt rzędu 19-24 mld zł, czyli około 0,5% PKB.

Jednocześnie CPN miał wymierny efekt antyinflacyjny. Paliwa stanowią około 5-6% koszyka CPI, ale ich znaczenie dla inflacji jest większe niż sam udział w koszyku, ponieważ wpływają także pośrednio na koszty transportu, logistyki i części usług. Obniżenie akcyzy i VAT ograniczyło więc nie tylko bezpośredni wzrost cen na stacjach, ale także wtórną presję kosztową w gospodarce. Z punktu widzenia makroekonomicznego CPN był więc formą krótkookresowego „ubezpieczenia inflacyjnego”: zmniejszyła amplitudę szoku paliwowego kosztem dochodów budżetowych.

Ważne jest jednak to, że program powstawał w warunkach wyjątkowej niepewności geopolitycznej. W czerwcu ceny ropy zaczęły spadać po osiągnięciu wstępnego porozumienia USA-Iran, ograniczeniu działań wojennych oraz częściowym odblokowaniu żeglugi przez Ormuz. W rezultacie ropa Brent spadła z poziomów bliskich 95-100 USD za baryłkę do około 72-74 USD, a więc wróciła w okolice cen sprzed wybuchu konfliktu. To istotnie zmniejszyła presję na ceny paliw. Jednocześnie trzeba podkreślić, że porozumienie to ma charakter kruchy. Ruch tankowców przez Ormuz wraca do poziomów bliskich normalnym, ale pełna normalizacja może potrwać tygodnie, a ryzyko ponownej eskalacji nie zniknęło.

Wygaszanie CPN a stan finansów publicznych

Kluczowy argument za wygaszaniem programu ma dziś charakter fiskalny. Polska weszła w 2026 r. z deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 7,3% PKB za 2025 r., a więc z jednym z najwyższych deficytów w Unii Europejskiej. Dług publiczny liczony metodologią unijną wyniósł 59,7% PKB na koniec 2025 r., a według danych za I kwartał 2026 r. wzrósł do około 61,6% PKB, przekraczając unijny próg 60% PKB. Oznacza to, że Polska znajduje się jednocześnie pod presją unijnych reguł fiskalnych, wysokich potrzeb pożyczkowych i rosnących wydatków strukturalnych - zwłaszcza w obszarze obronności i inwestycji infrastrukturalnych.

Skutki wygaszania CPN dla cen paliw i inflacji

Z ekonomicznego punktu widzenia najważniejsze pytanie brzmi dziś nie „czy” wygaszać CPN, ale jak zrobić to bez wywołania nowego szoku cenowego.

Pełne wygaszenie programu - rozumiane jako jednoczesne przywrócenie pełnej akcyzy, pełnego VAT i odejście od administracyjnych ograniczeń cenowych - oznaczałoby wzrost cen paliw o około 55-60 groszy na litrze. W uproszczeniu można to rozbić na dwa komponenty: 1) powrót pełnej akcyzy: ok. 28-30 gr/l, 2) powrót VAT z 8% do 23%: ok. 25-30 gr/l.

Skala wpływu na inflację zależy od tego, który element programu byłby wycofywany. Samo cofnięcie obniżki akcyzy - według szacunków bankowych - podnosi ceny paliw o ok. 4,2-4,5%, co przekłada się na wzrost inflacji CPI o około 0,2-0,25 pkt proc., rozłożony na czerwiec i lipiec. Gdyby jednocześnie przywrócić pełny VAT, łączny efekt cenowy byłby większy, ale jego ostateczna skala zależałaby od tego, na ile warunki rynkowe – w tym ceny ropy, kurs walutowy i poziom marż - zamortyzują wzrost obciążeń podatkowych. Dlatego gwałtowne, jednorazowe wygaszenie wszystkich elementów CPN byłoby rozwiązaniem najbardziej ryzykownym.

Jak wygaszać CPN - rekomendacje dla polityki gospodarczej

Wygaszanie CPN nie powinno być mechanicznie uzależnione od bieżącej ceny ropy. Cena surowca wpływa na skalę przełożenia zmian podatkowych na ceny detaliczne, ale sam program miał charakter nadzwyczajnej i czasowej interwencji fiskalnej. Dlatego o jego wygaszeniu powinny decydować przede wszystkim wcześniej ogłoszony harmonogram, stan finansów publicznych oraz ocena wpływu kolejnych etapów na ceny paliw i inflację.

Najbardziej racjonalny model wygaszania wyglądałby następująco:

Etap I - przywrócenie pełnej akcyzy. To etap, który de facto już się rozpoczął. Cofnięcie obniżki akcyzy daje szybki efekt fiskalny, a jednocześnie jego wpływ na ceny jest ograniczony do ok. 28-30 gr/l.

Etap II - częściowy powrót VAT. Zamiast skoku z 8% od razu do 23%, bardziej racjonalny byłby wariant pośredni, np. 8% → 15%. Ograniczałoby to jednorazowy wzrost cen i pozwalało lepiej rozłożyć efekt inflacyjny w czasie.

Etap III - pełny powrót VAT i wygaszenie ceny maksymalnej. Po zakończeniu przejściowego okresu osłonowego i ocenie skutków wcześniejszych etapów dla inflacji, cen detalicznych oraz dochodów budżetu należałoby przywrócić pełną stawkę VAT i znieść cenę maksymalną.

Z punktu widzenia przedsiębiorców najgorsze byłyby dwa skrajne rozwiązania: nagłe zakończenie wszystkich ulg jednego dnia albo utrzymywanie powszechnych dopłat bez jasnego terminu końcowego. Pierwsze oznaczałoby szok cenowy i inflacyjny, drugie - trwały koszt fiskalny i rosnącą niepewność co do przyszłej polityki podatkowej.

Podatek od nadzwyczajnych zysków - przede wszystkim instrument fiskalny

Równoległe z wygaszaniem CPN rząd przyjął projekt ustawy o podatku od nadzwyczajnych zysków ze zbycia paliw ciekłych osiągniętych w okresie od marca do grudnia 2026 r. W

aktualnej wersji projektu stawka podatku wynosi 60%, a oczekiwane wpływy szacowane są na około 4 mld zł łącznie w 2026 i 2027 r., z czego ok. 3,8 mld zł miałyby zasilić budżet już w 2026 r. Podstawa opodatkowania ma być wyznaczana jako nadwyżka przychodów ponad poziom wynikający z marży referencyjnej z 2025 r., powiększonej o 20%. Oficjalna motywacja rządu jest dwojaka. Po pierwsze, rząd argumentuje, że część firm paliwowych osiągnęła ponadprzeciętne wyniki wskutek szoku geopolitycznego i wzrostu cen ropy. Po drugie - i to wydaje się motywacją ważniejszą - podatek ma zrekompensować budżetowi część utraconych dochodów z tytułu wprowadzenia CPN. Skala tych liczb dobrze pokazuje fiskalną logikę projektu: CPN kosztował ok. 5 mld zł przez trzy miesiące, a projektowany podatek ma przynieść ok. 4 mld zł. Oznacza to, że nie jest to przede wszystkim narzędzie redystrybucji „rent kryzysowych”, lecz próba częściowego odzyskania przez państwo środków wydanych wcześniej na osłonę cen paliw.

To rozróżnienie jest ważne. W warunkach maksymalnej ceny detalicznej oraz czasowego obniżenia podatków możliwość osiągnięcia rzeczywiście nadzwyczajnych zysków była bowiem istotnie ograniczona. Innymi słowy: jeśli państwo jednocześnie ogranicza ceny detaliczne i obniża podatki, to część potencjalnej renty kryzysowej już wcześniej została „skonsumowana” przez sam mechanizm CPN. Dlatego obecny podatek ma w dużej mierze charakter fiskalny, a nie czysto antyrentowy. Rząd próbuje odzyskać część utraconych dochodów budżetowych, wykorzystując argument o nadzwyczajnych zyskach.

To nie oznacza, że podatek jest z definicji bezzasadny. Oznacza jednak, że jego uzasadnienie powinno być bardziej ostrożne: nie tyle „karzemy nadzwyczajne zyski”, ile raczej przesuwamy część kosztu programu osłonowego z budżetu na sektor paliwowy. Z punktu widzenia przejrzystości polityki gospodarczej lepiej powiedzieć to wprost.

Główne ryzyka konstrukcyjne podatku od nadzwyczajnych zysków (windfall tax)

W przypadku windfall tax kluczowe są trzy pytania.

Po pierwsze: czy rzeczywiście powstały nadzwyczajne zyski? To nie może być założenie polityczne. Musi istnieć wiarygodny dowód, że ponadprzeciętne wyniki finansowe nie wynikają z normalnej poprawy efektywności, zmian wolumenu sprzedaży, hedgingu czy efektów księgowych, ale z rzeczywistej renty kryzysowej.

Po drugie: jak zdefiniować podstawę opodatkowania? Podatek powinien obejmować wyłącznie tę część wyniku, która przekracza normalny poziom rentowności z powodu szoku zewnętrznego. To oznacza konieczność bardzo precyzyjnego rozróżnienia między: rentą kryzysową, zwykłą poprawą wyników operacyjnych czy efektami jednorazowymi lub księgowymi.

Po trzecie: czy podatek nie działa wstecz i nie podważa stabilności regulacyjnej? Jeśli firma nie zna z góry reguł podatkowych, a nadzwyczajna danina pojawia się dopiero po wzroście cen i zysków, rośnie premia za ryzyko regulacyjne. Dla przedsiębiorstw oznacza to wyższy koszt kapitału i większą ostrożność inwestycyjną.

Czego uczyć doświadczenia innych państw

Doświadczenia innych państw pokazują nie tyle, że windfall tax jest niemożliwy, ile że musi być bardzo dobrze skonstruowany.

- Włochy pokazały, jak łatwo przeszacować wpływy i jak szybko pojawiają się spory o podstawę opodatkowania, jeśli podatek nie odróżnia w sposób precyzyjny nadzwyczajnej renty od zwykłego wyniku operacyjnego.
- Wielka Brytania pokazała z kolei, że nawet jeśli podatek przynosi budżetowi dochody, to przy zbyt wysokiej efektywnej stopie opodatkowania szybko pojawia się argument o osłabieniu inwestycji i wzroście niepewności regulacyjnej.
- Hiszpania i Węgry pokazują inny problem: pokusę, by tymczasowy podatek nadzwyczajny zaczął pełnić funkcję substytutu trwałej konsolidacji fiskalnej. Wtedy przestaje być instrumentem wyjątkowym, a staje się kolejnym sektorowym źródłem dochodów budżetu.

Wspólny wniosek z tych doświadczeń jest prosty: najpierw trzeba udowodnić, że rzeczywiście powstała renta kryzysowa, a dopiero potem projektować podatek. I musi to być podatek prosty, przejrzysty, czasowy oraz możliwie wąsko ukierunkowany.

Rekomendacje Głównego Ekonomisty BCC

- Wygaszać CPN stopniowo, a nie jednorazowo. Najbardziej racjonalna ścieżka to: akcyza → VAT 8% do 15% → VAT 15% do 23% → wygaszenie ceny maksymalnej.
- W przyszłych kryzysach zastępować powszechne subsydia pomocą celowaną. Powszechne subsydia do paliw są kosztowne i wspierają także gospodarstwa o wysokich dochodach. Wsparcie powinno być kierowane przede wszystkim do grup najbardziej narażonych na wzrost kosztów energii i transportu.
- Jeśli wprowadzać podatek od nadzwyczajnych zysków, to wyłącznie jako instrument nadzwyczajny. Powinien być: czasowy, niedziałający wstecz, obejmujący wyłącznie udowodnione renty kryzysowe.
- Nie traktować windfall tax jako rozwiązania problemów finansów publicznych. Podatek może pomóc sfinansować część kosztów programów osłonowych, ale nie zastąpi reform koniecznych przy deficycie sektora finansów publicznych przekraczającym 7% PKB oraz rosnącej relacji długu publicznego do PKB.
- Po zakończeniu CPN opublikować pełną ocenę ex post - potrzebna jest publiczna analiza: oceniająca jaka część spadku cen paliw wynikała z obniżek podatków, jaka z ceny maksymalnej, jaka ze spadku cen ropy i kursu walutowego, jak zmieniały się marże detaliczne, hurtowe i rafineryjne, ale również kto faktycznie poniósł koszt programu: budżet, sektor paliwowy czy oba te podmioty.

Paweł Wojciechowski, Główny Ekonomista BCC

Warszawa, 25 czerwca 2026