



Business Centre Club

Warszawa, 25 września 2018 r.

BCC PROPONUJE

KOLEJNE KROKI W WALCE Z SZARĄ STREFĄ W BRANŻY TYTONIOWEJ.

JAK UTRZYMAĆ DOBRY TREND?

Każdego roku branża tytoniowa odpowiada za wpływy budżetowe na poziomie około 24 mld zł z tytułu akcyzy, VAT, PIT i CIT. Według Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE w 2016 r. wpływy te stanowiły 8,9 proc. dochodów podatkowych państwa ogółem. Branża tytoniowa odpowiada także za wysokie zatrudnienie (560 tys. osób całkowicie lub częściowo związanych z sektorem), oraz nadwyżkę w handlu zagranicznym (ponad 1,29 mld euro). Polska to największy producent gotowych wyrobów tytoniowych w Europie (ponad 175 mld sztuk papierosów i 27 tys. ton tytoniu do palenia w 2016 r.).

W ostatnich dwóch latach, dzięki współpracy władz publicznych z przedsiębiorcami, szara strefa w branży znacząco spadła, lecz wciąż utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie (**ok. 14 proc. rynku papierosów w całym 2017 r.** wg danych Instytutu Almares). Szacuje się jednak, że w kategorii tytoniu do palenia **szara strefa to wciąż ok. 30-40% rynku**. Powoduje to znaczne uszczuplenia dla budżetu państwa i straty dla legalnie działających przedsiębiorców. Jak szacuje Polityka Insight, każdego roku budżet państwa traci z szarej strefy wyrobów tytoniowych **ok. 6-7 mld zł**. Dlatego niezbędne jest kontynuowanie działań ograniczających nielegalny handel, koordynacja służb i współpraca z innymi państwami w walce z przemytem, skuteczne egzekwowanie kar, przewidywalne otoczenie prawne.

Od 1 stycznia 2016 roku zaczęły obowiązywać przepisy odnoszące się do pośredniczących podmiotów tytoniowych – tj. wprowadzono rejestr pośredniczących podmiotów tytoniowych, a także obowiązek przedstawiania zabezpieczeń akcyzowych w racjonalnej wysokości przez te podmioty. Ponadto, od 15 grudnia 2017 roku rejestracji podlegają także pola tytoniu. Warunkiem prowadzenia uprawy tytoniu, produkcji lub zbytu surowca tytoniowego jest uzyskanie wpisu do rejestru prowadzonego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Co więcej, drogowe i kolejowe transporty przewożące susz tytoniowy poddane są monitorowaniu w ramach ustawy tzw. SENT.

Źródłem pochodzenia bezakcyzowych papierosów i tytoniu na terenie Polski jest nielegalna produkcja w kraju oraz przemyt. W 2016 roku Centralne Biuro Śledcze wykryło i zlikwidowało 26 nielegalnie działających fabryk papierosów i 46 nielegalnych zakładów produkujących krajankę tytoniową. W 2017 roku Krajowa Administracja Skarbowa zlikwidowała 32 nielegalnie działające wytwórnie tytoniu i 24 nielegalne zakłady produkujące krajankę tytoniową. Natomiast funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego Policji – w ramach działań prowadzonych w 2017 roku – zlikwidowali 12 fabryk produkujących papierosy oraz ujawnili 20 miejsc, w których przetwarzano i konfekcjonowano

tytoń. W wyniku podjętych czynności zabezpieczono prawie 169 mln (2016 r. – 199 mln) sztuk papierosów oraz 259 tys. kg (2016 r. – 305 tys. kg) krajanki tytoniowej. Mniejsza liczba zlikwidowanych fabryk papierosów wynika m.in. z faktu, iż członkowie nielegalnych grup przenoszą przestępczą działalność także poza granice Polski (np. do krajów Europy Zachodniej).

Największym źródłem pochodzenia nielegalnych wyrobów tytoniowych, w szczególności papierosów, jest przemysł. Polska ze względu na swoje położenie geograficzne - wschodnia granica naszego kraju jest bowiem najdłuższą lądową granicą Unii Europejskiej – jest dla przemysłników zarówno krajem docelowym, w którym sprzedawane są nielegalne wyroby tytoniowe, jak i tranzytowym, z którego nielegalne transporty trafiają do krajów Europy Zachodniej.

Przemycane do Polski wyroby tytoniowe pochodzą głównie z Białorusi, Ukrainy, Rosji (w tym obwodu Kaliningradzkiego), a także Mołdawii. Do 2009 roku największy udział w przemyśle miały papierosy z obcymi znakami akcyzowymi. Jednak trend ten uległ zmianie i obecnie największy udział w nielegalnym handlu mają wyroby nazywane illicit whites – papierosy najczęściej imitujące znane marki, produkowane z przeznaczeniem na przemysł.

Najbliższe miesiące będą kluczowe z punktu widzenia przyszłości branży tytoniowej w Polsce. Najnowsze propozycje legislacyjne dotyczące zakazu stosowania opakowań papierosów typu slim i super slim mogą odwrócić pozytywny trend spadku szarej strefy. Dodatkowo administracja państwowa, branża tytoniowa oraz wszystkie podmioty zaangażowane w handel wyrobami tytoniowymi muszą wdrożyć do 20 maja 2019 r. skomplikowany system Track & Trace pozwalający na śledzenie pochodzenia i ruchu wyrobów tytoniowych.

NAJBLIŻSZE WYZWANIA

1. Zakaz stosowania opakowań typu slim i super slim

Obecnie, na poziomie rządowym toczą się prace nad *Projektem nowelizacji Ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*. Projekt zawiera m.in. przepisy regulujące minimalny kształt opakowań jednostkowych papierosów. Proponowana zmiana wprost oznacza zakaz obrotu istniejącymi na rynku papierosami w opakowaniach typu slim i super slim, zwanymi potocznie „cienkimi”.

Jednocześnie, taki przepis nie znajduje uzasadnienia w prawodawstwie unijnym i będzie miał bardzo negatywne konsekwencje dla polskiej gospodarki, wpływów budżetu państwa, polskich producentów wyrobów tytoniowych, rolników, całego powiązanego łańcucha dostaw, konsumentów oraz sprzedawców.

Polska jest jednym z najważniejszych ośrodków produkcji wyrobów tytoniowych w Europie, a zlokalizowane w naszym kraju fabryki specjalizują się właśnie w wytwarzaniu papierosów typu slim/super slim, które stanowią około 30% produkcji na rynek krajowy (tj. ponad 10 mld sztuk rocznie).

Omawiana regulacja postawiłaby Polskę w nietypowej pozycji – wyjątkowego kraju w Unii Europejskiej, który z jednej strony jest centrum produkcyjnym wyrobów tytoniowych na całą Unię, a z drugiej – wprowadza merytorycznie nieuzasadnione oraz obarczone wieloma ryzykami prawnymi i handlowymi obciążenia dla legalnie działającej branży.

Warto dodać, iż zawarta w Projekcie propozycja nie reguluje wielkości samego produktu, zatem producenci będą zmuszeni sprzedawać papierosy slim/ super slim w sztucznie powiększonych opakowaniach, które będą wprowadzać w błąd nieświadomych sprzedawców i konsumentów. Konsument, jak również sprzedawca w punkcie detalicznym, nie będzie miał wiedzy o produkcji

zawartym wewnątrz opakowania, ponieważ obecne regulacje nie pozwalają na umieszczanie na paczce określeń dotyczących kształtu i cech charakterystycznych produktu, w tym sformułowań „slim” i „super slim”. Opakowanie jest podstawowym nośnikiem informacji o rodzaju papierosów, jakie znajdują się w obrocie. Zakaz opakowań slim/super slim spowoduje dezinformację na rynku, a prawo konsumenta do informacji będzie znacząco ograniczone.

Złamanie zasad Konstytucji Biznesu

Ewentualne wprowadzenie zakazu stosowania opakowań papierosów typu slim/super slim będzie nadregulacją daleko wykraczającą poza przepisy wynikające z Dyrektywy Tytoniowej. Gdyby prawodawca unijny chciał regulować wielkość opakowania, zrobiłby to bezpośrednio w tzw. Dyrektywie Tytoniowej.

Takie działanie łamie zasadę unikania nadimplementacji prawa UE zawartą w Konstytucji Biznesu, która wprost wskazuje, że prawodawca nie powinien nakładać na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków, ani rozwiązań surowszych niż wymaga tego prawo, które podlega implementacji.

Destabilizacja legalnego rynku

Należy zauważyć, że opakowania papierosów slim/super slim w obecnym kształcie są sprzedawane w Polsce i opodatkowane podatkiem akcyzowym, a ich obecność na rynku jest odzwierciedlona m.in. w *Rozporządzeniu Ministra Finansów zmieniającym rozporządzenie w sprawie oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy*. Przemysł tytoniowy przynosi budżetowi państwa ponad 24 mld złotych rocznie z tytułu podatków, w tym sama produkcja papierosów typu slim/super slim – ponad 6 mld złotych rocznie z tytułu akcyzy.

Wprowadzenie zakazu opakowań papierosów slim/super slim może spowodować destabilizację legalnej sprzedaży papierosów i wzrost szarej strefy wyrobów tytoniowych (przemytu i nielegalnej produkcji papierosów typu slim/super slim), którą przez lata, dzięki wysiłkom służb państwowych, udało się ograniczyć.

Na zakazie wprowadzania do obrotu dotychczasowych paczek slim/super slim skorzystają jedynie przemysłnicy, których żadne ograniczenia nie obowiązują. Może to doprowadzić do sytuacji, w której jedynym realnym wynikiem ww. regulacji będzie wzrost szarej strefy oraz narażenie polskich konsumentów na kontakt z produktami niepodlegającymi jakiegokolwiek kontroli ze strony polskich władz.

Fabryki funkcjonujące nielegalnie za wschodnią granicą Polski dysponują dużym potencjałem wytwórczym i przy zwiększonych mocach produkcyjnych będą w stanie zaspokoić oczekiwania konsumentów.

2. Wdrożenie systemu Track & Trace

Artykuły 15 i 16 unijnej tzw. Dyrektywy Tytoniowej nakładają na państwa członkowskie UE obowiązek wprowadzenia systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych, czyli śledzenia ich ruchu i pochodzenia (Track & Trace). Papierosy i tytoń do palenia będą objęte systemem od 20 maja 2019 roku, a pozostałe wyroby tytoniowe od 20 maja 2024 roku.

Komisja Europejska opublikowała regulacje określające szczegóły techniczne w zakresie systemu, zwane „aktami wykonawczymi”, które weszły w życie 6 maja 2018 roku. Polska zobowiązana jest do dostosowania odpowiednich przepisów do wymogów Dyrektywy Tytoniowej i wyżej wymienionych rozporządzeń.

Branża tytoniowa jest bardzo zaniepokojona znacznym opóźnieniem we wdrażaniu do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących systemu Track & Trace. Zgodnie z Dyrektywą Tytoniową państwa członkowskie są zobowiązane do uruchomienia systemu od 20 maja 2019 roku.

Przepisy dotyczące systemu Track & Trace są implementowane w ramach nowelizacji *Ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*. Jednocześnie, projekt zawiera także inne propozycje legislacyjne, w tym zakaz stosowania opakowań typu slim/super slim. Regulacja ta ma jednak charakter techniczny i będzie podlegała procedurze notyfikacji w Komisji Europejskiej, **co wydłuży prace nad całym projektem o kolejne 3-6 miesięcy**.

Tak długie opóźnienie oznacza, że zarówno administracja państwowa, branża tytoniowa oraz cały łańcuch dostaw obejmujący dystrybutorów, hurtowników oraz ponad 100 tys. punktów detalicznych, nie będą w stanie przygotować się i wdrożyć na czas skomplikowanego systemu Track & Trace, który wiąże się również ze znaczącymi inwestycjami w proces produkcyjny, maszyny, logistykę oraz infrastrukturę informatyczną.

Na czym polega system Track & Trace?

Unijne regulacje wymagają stosowania kodu zwanego „niepowtarzalnym identyfikatorem” (UI – Unique Identifier), który naniesiony na opakowanie umożliwi określenie m.in. miejsca produkcji, zakładu produkcyjnego, maszyny użytej do produkcji, docelowego rynku sprzedaży, czy planowanej trasy transportu. Na mocy aktów wykonawczych niepowtarzalny identyfikator będzie stosowany na wszystkich jednostkowych opakowaniach papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, a także na opakowaniach zbiorczych, takich jak kartony, pudła czy palety. Dotyczy to wyrobów zarówno tych, które będą produkowane w Unii Europejskiej, jak i tych wprowadzanych na rynek unijny od 20 maja 2019 roku.

Co więcej, wyroby tytoniowe muszą być śledzone od miejsca produkcji aż do ostatniego podmiotu w łańcuchu dostaw, tuż przed pierwszym punktem detalicznym.

Producenci wyrobów tytoniowych będą pozyskiwać od odpowiedniego emitenta niepowtarzalne identyfikatory, które w czasie procesu produkcji będą umieszczane na opakowaniach jednostkowych i zbiorczych. Z kolei wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi będą musiały rejestrować moment wejścia w posiadanie wszystkich wyrobów, a także ich przemieszczenia.

Produkty będą musiały być skanowane zarówno przy ich przyjmowaniu, jak i wysyłaniu w przypadku dalszej dystrybucji. Produkty wycofywane lub przeznaczone do zwrotu także będą musiały być skanowane.

Informacje dotyczące śledzenia będą zbierane w drodze skanowania niepowtarzalnych identyfikatorów na opakowaniach jednostkowych lub opakowaniach zbiorczych tych opakowań. Następnie będą przesyłane do bazy danych zwanej „systemem repozytoriów”, zgodnie z terminologią unijnych aktów wykonawczych. Dostęp do bazy będą miały tylko właściwe organy administracji publicznej, czyli służby celne.

Warto dodać, że wszyscy uczestnicy rynku wyrobów tytoniowych (w tym ponad 100 tys. punktów detalicznych działających w Polsce) będą musieli złożyć wniosek do podmiotu wydającego identyfikatory o kod identyfikacyjny. W praktyce oznacza to konieczność rejestracji podmiotów gospodarczych w całym łańcuchu dostaw, co z pewnością będzie stanowić ogromne wyzwanie logistyczne i komunikacyjne dla administracji państwowej.

3. Wpływ zakazu stosowania papierosów mentolowych na rozwój szarej strefy

W 2020 roku sprzedaż papierosów mentolowych zostanie ostatecznie wygaszona. Według szacunków stanowią one od 20% do 30% polskiego rynku. Można prognozować, że wycofanie z obrotu tak popularnego wyrobu przyczyni się do znacznego rozrostu szarej strefy w naszym kraju, gdyż konsumenci w poszukiwaniu pożądanego produktu, zwrócą się ku nielegalnym dostawcom.

W ostatnim czasie służby celne zlikwidowały nielegalny magazyn wyrobów tytoniowych, w którym zabezpieczono znaczną ilość aromatu wykorzystywanego w procesie produkcji papierosów (dotyczy to sytuacji z 7 sierpnia 2018 roku, kiedy to funkcjonariusze Łódzkiego Urzędu Celno-Skarbowego w Łodzi dokonali przeszukania na terenie jednej z prywatnych posesji w powiecie zgierskim). Można przypuszczać, że nie jest to zdarzenie o charakterze incydentalnym, a nielegalni producenci przygotowują się do wypełnienia luki, która powstanie na rynku po wprowadzeniu zakazu produkcji i sprzedaży papierosów mentolowych.

Zarówno wyspecjalizowane fabryki wyrobów tytoniowych funkcjonujące za wschodnią granicą Polski, jak i nielegalne fabryki w Polsce, gotowe są zwiększyć potencjał produkcyjny i przejąć wytwarzanie papierosów mentolowych. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której nielegalne produkty wypełnią powstałą na rynku lukę, a konsumenci będą z nich korzystać pomimo zakazu. Ponadto, według badań prawie połowa ankietowanych palaczy dysponuje wiedzą na temat lokalizacji, w których można kupić nielegalne wyroby tytoniowe (Raport Centrum im. Adama Smitha pt. „Skutki wdrożenia dyrektywy tytoniowej”). Można spodziewać się, że przynajmniej część z nich postanowi wykorzystać tę wiedzę i zdecyduje się kupować papierosy mentolowe pochodzące z przemytu lub nielegalnej produkcji krajowej, kiedy zabraknie ich w legalnie działających sklepach.

Prawdopodobieństwo, że wielu palaczy papierosów mentolowych przejdzie po wprowadzeniu zakazu do szarej strefy, jest tym większe, że są oni bardziej lojalni w stosunku do kategorii papierosów mentolowych niż do marki, którą kupują. Oznacza to, że w sytuacji, kiedy preferowany przez konsumenta produkt nie jest dostępny w sklepie, nawet 60-80 proc. z nich wybierze inny produkt mentolowy, a nie niementolową wersję marki.

Według szacunków wygaszenie produkcji papierosów mentolowych od 2020 roku spowoduje, że znów 20% rynku papierosowego może znaleźć się w szarej strefie.

4. Pakiet przewozowy

Od 18 kwietnia 2017 r. zaczęła obowiązywać *Ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów*, która wprowadziła elektroniczny system SENT. W jego ramach należy zgłaszać przewóz towarów uznanych za wrażliwe, w tym m.in. susz tytoniowy. Obowiązek składania zgłoszeń do rejestru nałożony jest zarówno na wysyłających, odbierających, przewoźników jak i kierowców.

Kolejne nowelizacje ustawy oraz dodatkowe rozporządzenia wprowadziły m.in. monitoring przewozów kolejną, a także rozszerzyły zakres towarów objętych systemem. W kontekście wyrobów tytoniowych, ustawodawca obejmuje (od 25 września 2018 r.) monitorowaniem także bibułę papierosową oraz taśmę formującą, stosowaną w automatycznej produkcji papierosów.

Ponadto, od października 2018 r. przewoźnicy będą musieli wyposażyć środki transportu w zewnętrzne systemy lokalizacji i przekazywać w ramach systemu dane geolokalizacyjne poprzez specjalny interfejs lub posiadać specjalną aplikację na urządzenie mobilne z GPS. Sankcje za niewypełnienie regulacji, czy nawet drobny błąd ludzki, są wysokie. Służby kontrolne będą mogły odstąpić od nałożenia kary pieniężnej tylko wtedy, gdy niedopełnienie obowiązków związanych z przekazywaniem danych geolokalizacyjnych wyniknie z niedostępności rejestru. W przypadku kierowców grzywna może wynieść od 5 000 zł do 7 500 zł, a w przypadku przewoźnika do 10 000 zł.

Z kolei niezgłoszenie do SENT przewozu towarów objętych ustawą zagrożone jest karą pieniężną w wysokości 46 proc. wartości netto brutto towaru przewożonego (nie niższej niż 20 000 zł). Biorąc pod uwagę ogromne ilości suszu tytoniowego dostarczanego do polskich fabryk i dużą wartość jednorazowego transportu, każdy potencjalny błąd ludzki może kosztować uczciwych polskich przedsiębiorców nawet kilkaset tysięcy złotych. Sankcje mogą być nałożone nawet w całkiem niegroźnych sytuacjach, gdy nie było zagrożenia dla wpływów budżetu państwa – chyba że wykazemy, iż nie wystąpiło uszczuplenie podatkowe dla budżetu państwa. Karane więc mogą być

pomyłki przy wypełnianiu dokumentów, błędne wpisanie danych o pojeździe, a nawet literówki przy uzupełnianiu danych przewoźnika. Jak wynika z doniesień prasowych, w petycjach, które trafiają w tej sprawie do MF, przedsiębiorcy alarmują, że w kilku takich sytuacjach nałożenie mandatów doprowadziło do likwidacji działalności gospodarczej. Apelują więc o umarzanie postępowań w sprawach oczywistych błędów.

Mimo, iż całą ideę pakietu przewozowego należy ocenić pozytywnie i – w wymiarze długoterminowym – może on przyczynić się do ograniczenia szarej strefy wyrobów tytoniowych, należy pamiętać, że system nakłada nowe obowiązki administracyjne przede wszystkim na legalnie działające podmioty. Przemieszczenie towaru jest dla służb oczywistym i stosunkowo łatwym odcinkiem umożliwiającym kontrolę potencjalnych nieprawidłowości, jednak ich główne źródło wciąż pozostaje w czarnej strefie, w której przestępcy nie zgłaszają swoich transportów w systemie SENT i nie przekazują danych geolokalizacyjnych.

REKOMENDACJE

1. Zmiany legislacyjne

Kodeks karny skarbowy

Niedawno minister sprawiedliwości ogłosił plan projektowanych zmian w przepisach karnych, których celem między innymi miało być skuteczniejsze zwalczanie przestępczości gospodarczej. Niestety, pomimo wcześniejszych zapowiedzi, w planach prac nie znalazły się żadne propozycje dotyczące usprawnienia Kodeksu Karnego Skarbowego. Obecne funkcjonujące w Kodeksie Karnym Skarbowym rozwiązania prawne w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi są dalece nieskuteczne. Łączna wysokość nałożonych kar oraz ich surowość drastycznie odbiega od ogromnych zysków pochodzących z działalności przestępczej oraz strat dla budżetu państwa z tytułu niezapłaconych podatków (głównie VAT i akcyzy). Niska wysokość grzywien oraz niewielka ilość bezwzględnych kar pozbawienia wolności powodują, że funkcja prewencyjna tj. odstraszaająca od popełniania podobnych przestępstw w praktyce nie działa. W związku ze specyfiką przestępczości w zakresie wyrobów akcyzowych tj.:

- dużych potencjalnych korzyściach płynących z nielegalnej działalności,
- wyłącznie umyślnego i w pełni świadomego charakteru popełnianych czynów,
- dużego zaangażowania zorganizowanych grup przestępczych,
- zagrożeniu karnym podobnym jak w przypadku innych, nawet nieumyślnych przestępstw skarbowych,

rekomenduje się albo gruntowną zmianę przepisów Kodeksu Karnego Skarbowego w odniesieniu do przestępstw dotyczących produktów akcyzowych albo wręcz stworzenie oddzielnej regulacji prawnej, swoistego „Kodeksu Karnego Akcyzowego”, który wprowadziłby bardziej efektywne rozwiązania prawno-karne. Niezależnie od koncepcji legislacyjnej przyjętej przez ustawodawcę proponowane są między innymi następujące rozwiązania:

- a) Wprowadzenie zasady obligatoryjnego orzekania o obowiązku uiszczeniu przez skazanego pełnej należności publicznoprawnej od wyrobów akcyzowych będących przedmiotem przestępstwa niezależnie od orzekanej kary oraz również przy orzekaniu o przepadku mienia. Spowoduje to faktyczną dolegliwość finansową dla przestępców i znacznie obniży opłacalność nielegalnego procederu.
- b) Wprowadzenie do części szczególnej Kodeksu Karnego Skarbowego nowych, specyficznych dla nielegalnego handlu wyrobami akcyzowymi, typów przestępstw, zagrożonych surowymi sankcjami. Obecnie organy ścigania bardzo często dokonują kwalifikacji czynów związanych

z obrotem nielegalnymi wyrobami akcyzowymi, jako nieujawnienie przedmiotu opodatkowania (art. 54 kks). Wynika to z faktu, że taka kwalifikacja jest bardziej „wygodna” niż zastosowanie skomplikowanych i często nieadekwatnych przepisów dotyczących przestępstw związanych z wyrobami akcyzowymi (art. 63-75 kks). Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 54 kks w swej istocie ma pełnić rolę prewencyjną wobec wszystkich osób, które z różnych przyczyn uchylają się od opodatkowania, a co za tym idzie, musi zakładać łagodniejsze traktowanie osób w sprawach o mniejszej wartości należności podatkowych narażonych na uszczuplenie. Tymczasem np. produkcja nielegalnych wyrobów tytoniowych zawsze ma charakter zorganizowany i wiąże się z dużymi uszczupleniami podatkowymi albo zagrożeniem dużych uszczupień podatkowych, a zatem powinna być penalizowana specjalnymi przepisami.

- c) Zwiększenie dotkliwości kar poprzez wprowadzenie dolnego wymiaru kary pozbawienia wolności oraz zwiększenie górnego limitu kary dla przestępstw dotyczących wyrobów akcyzowych, szczególnie przy znacznej wartości uszczuplenia należności publicznoprawnych.
- d) W zakresie zwalczania tzw. „mrówek” tj. osób popełniających często w krótkich odstępach czasu wykroczeń skarbowych polegające na sprzedaży/przemyśle niewielkich ilości nielegalnych wyrobów akcyzowych wprowadzenie taryfikatora mandatów (do użycia przez funkcjonariuszy) w celu automatycznego powiązania wysokości kary z poziomem uszczuplenia należności podatkowych Państwa oraz wprowadzenie rejestru wykroczeń i zasady, że kumulacja wykroczeń będzie po przekroczeniu pewnego progu wartości uszczuplenia należności publicznoprawnych będzie klasyfikowana jako przestępstwo.

Sankcje za nielegalne wytwarzanie wyrobów akcyzowych

Zwiększenie do co najmniej 5 lat pozbawienia wolności sankcji za produkcję wyrobów akcyzowych bez spełnienia warunków określonych w ustawie o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych a także obowiązkowy przepadek przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa tj. w praktyce maszyn do wytwarzania nielegalnych wyrobów tytoniowych, tak by nie mogły posłużyć do ponownego popełnienia przestępstw. Sankcje w przytaczanej ustawie są zbyt niskie w porównaniu do stopnia przestępstwa (tj. rzeczywistego uszczuplenia należności publicznoprawnych Państwa). Kary nie są obecnie ani dotkliwe ani nie mają charakteru prewencyjnego.

Zmiany w ustawie Prawo własności przemysłowej

Wprowadzenie zmian w *Ustawie Prawo własności przemysłowej* poprzez objęcie sankcjami czynu przygotowania do popełnienia przestępstwa podrabiania cudzym znakiem towarowym. Obecnie samo znalezienie np. podrabianych opakowań przygotowanych do produkcji nielegalnych wyrobów akcyzowych nie jest karalne, co skutkuje tym, że nie można stosować odpowiednich sankcji prawnych wynikających z regulacji dotyczących ochrony własności przemysłowej.

Przemyt z Ukrainy

Wprowadzenie bezwizowego ruchu z Ukrainą spowodowało zwiększony napływ do Polski ukraińskich imigrantów zarobkowych, co oprócz korzyści związanych z polską gospodarką, niesie również ryzyko, w szczególności dotyczące szarej strefy. Trudna sytuacja polityczna na Ukrainie tj. prowadzenie działań wojennych na jej terytorium, spowodowało ryzyko pojawienia się i przenikania do Polski zorganizowanych grup przestępczych, które mogą być zasilane przez byłych weteranów walczących stron. Nielegalny handel wyrobami tytoniowymi stanowi dla grup przestępczych bardzo intratne źródło finansowania. Trzeba bardzo poważnie liczyć się z tym, że zorganizowane grupy przestępcze będą chciały wyzyskać skupienie się władz ukraińskich na konflikcie zbrojnym i rozwijać działalność

przemysłową do krajów UE przez Polskę, Słowację i Rumunię. Już teraz obserwuje się znaczny wzrost ilości nielegalnych wyrobów tytoniowych pochodzenia ukraińskiego przemycanych do krajów zachodnich np. Wielkiej Brytanii. Należy przy tym zwrócić uwagę, że już w przeszłości Polska zmagająca się z poważnymi trudnościami w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości pochodzącej z krajów byłego ZSRR. Tego typu problemy z reguły najlepiej rozwiązuje się przy współpracy wszystkich stron dotkniętych problemem. Dlatego postulujemy podjęcie rozmów z odpowiednimi władzami ukraińskimi w zakresie współpracy przy zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, w szczególności dotyczącej wyrobów tytoniowych.

2. Ograniczenie bazarowego handlu wyrobami tytoniowymi z pomocą straży miejskich i gminnych

Kolejnym krokiem w dalszym ograniczaniu szarej strefy wyrobów tytoniowych musi być skuteczniejsza likwidacja drobnego handlu detalicznego, który odbywa się na targowiskach oraz w powszechnie znanych miejscach w przestrzeni publicznej miast i gmin (np. okolice dworców autobusowych i kolejowych).

W ostatnim czasie trwa dyskusja nad zasadnością utrzymywania straży miejskich i gminnych. Według danych MSWiA, w ciągu tylko kilku lat ubyło ponad 100 oddziałów tej formacji (z 596 w 2012 r. do 488 w 2018 r.). Wpływ na tę statystykę miała m.in. decyzja o odebraniu strażom możliwości obsługi fotoradarów.

Samorządowe straże miejskie oraz gminne mają najlepsze rozeznanie obszarów, na których odbywa się bazarowy handel nielegalnymi wyrobami tytoniowymi. W związku z tym, że zarówno Policja, jak i Krajowa Administracja Skarbowa skupiają się głównie na walce z nielegalnymi fabrykami oraz kontrabandą na szeroką skalę, wykorzystanie straży miejskich i gminnych do walki z nielegalnym handlem w przestrzeni publicznej wydaje się racjonalnym pomysłem.

Straż mogłaby działać skuteczniej, gdyby otrzymała uprawnienia podobne do tych, którymi dysponują funkcjonariusze Policji (w tym możliwość dokonywania zakupów kontrolowanych "po cywilnemu"). Dodatkową zachętą dla miast i gmin w walce z szarą strefą powinny być wpływy do samorządowych kas z mandatów. Można byłoby także rozważyć, aby należny podatek akcyzowy od wyrobów ujętych przez straże zasilał budżety miast i gmin. Tutaj jednak niezbędne byłoby również skuteczne ściąganie należności od przestępców.

Konieczne jest także egzekwowanie odpowiedzialności od zarządców targowisk i bazarów, na których nagminnie dochodzi do handlu nielegalnymi wyrobami tytoniowymi. W tym kontekście, pozytywnie należy ocenić propozycję zawartą w projekcie nowelizacji ustawy Prawo własności przemysłowej, gdzie art. 296 ust. 3 da możliwość wystąpienia z roszczeniami nie tylko przeciwko osobie, która wprowadza do obrotu produkty podrabiane, ale również przeciwko tym, z usług których korzystano przy naruszeniu prawa do znaku towarowego, czyli np. u właścicieli powierzchni handlowych.

Podaż nielegalnych wyrobów tytoniowych na rynku krajowym jest ściśle powiązana z popytem generowanym przez nabywców. Jednym ze skutecznych przykładów egzekwowania od konsumentów zakazu nabywania i posiadania papierosów wprowadzonych do obiegu w sposób nielegalny była akcja łódzkiej policji, która w 2016 r. kontrolowała klientów targowiska pod kątem posiadania nielegalnych papierosów i alkoholu¹.

¹ „Express Ilustrowany”, Nr 39/2016

3. Kampanie informacyjne

Kompleksowe podejście do problematyki walki z szarą strefą wyrobów tytoniowych powinno także obejmować budowanie odpowiedniej świadomości społecznej (w tym – organów wymiaru sprawiedliwości). Nielegalny handel i produkcja papierosów są wciąż uznawane za zjawiska o nieznacznym stopniu szkodliwości społecznej.

Konsumenci często nie zdają sobie także sprawy, iż nabywając nielegalne wyroby, dokonują uszczupień należności podatkowych, a także popełniają przestępstwo skarbowe. Dlatego warto rozważyć przeprowadzenie kampanii społecznych, informujących o konsekwencjach nabywania papierosów w szarej strefie. Branża tytoniowa pozostaje otwarta na wspólną akcję informacyjną, która mogłaby być prowadzona pod patronatem administracji państwowej.

4. Polityka akcyzowa

Akcyza, w tym akcyza od wyrobów tytoniowych, powinna stanowić źródło stabilnych wpływów budżetowych. Może to jednak zapewnić jedynie odpowiedzialna polityka podatkowa. By ją prowadzić, trzeba wyciągnąć wnioski z błędów popełnionych przez poprzedników w przeszłości, głównie w latach 2010-2014 i kontynuować rozsądne podejście, rozpoczęte w 2016 tj. ostrożne podejście polityki akcyzowej oraz podjęta kompleksowa walka z szarą strefą. W zakresie krajowej polityki akcyzowej rekomendujemy:

Utrzymanie obecnych stawek, brak podwyżki w 2019 roku, a ewentualne, niewielkie podwyżki w przyszłości dokonywać w oparciu o kilkuletni plan.

Utrzymanie konstrukcji akcyzy, która nie stanowi bodźca do przejścia do szarej strefy, szczególnie dla najbardziej wrażliwych cenowo i najmniej zamożnych konsumentów, w szczególności:

- utrzymanie aktualnego mechanizmu minimalnej akcyzy (zwiększanie minimalnej stawki prowadziłoby do podwyżki podatku wyłącznie dla konsumentów mniej zamożnych i najbardziej skłonnych do poszukiwania tańszych alternatyw poza legalnym rynkiem),
- dokonywanie ewentualnych (niewielkich) podwyżek stawki akcyzy w przyszłości z odpowiednim wyprzedzeniem, poprzez część kwotową, przy zachowaniu niezmiennego składnika procentowego (niższa stawka procentowa skutkowałaby faworyzowaniem podatkowym droższych produktów, poprzez dalsze zmniejszanie udziału podatku w ich cenie, a zwiększaniem udziału podatku w cenie produktów z segmentów tańszych).

Jednocześnie polski rząd powinien odgrywać aktywną rolę na poziomie UE, gdzie trwają prace nad rewizją dyrektywy w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych, i nie dopuścić do podwyższania obowiązkowych europejskich minimów akcyzowych (wynoszących obecnie 90 EUR / 1000 sztuk papierosów).

Nieodpowiedzialna polityka w latach 2010-2014

Politykę akcyzową prowadzoną w latach 2010-2014, której skutkiem był wzrost podatku o 45%, ocenić należy jednoznacznie jako błędną. Mimo regularnych i bardzo dużych podwyżek akcyzy, wpływy do budżetu drastycznie malały. Wzrost stawek akcyzy nie był proporcjonalny do wzrostu siły nabywczej konsumentów – pchany przez akcyzę wzrost cen przekroczył inflację niemal 4-krotnie. Podwyżki w równym stopniu dotyczyły wszystkich papierosów, niezależnie od ceny po jakiej są oferowane (tzn. podwyżki akcyzy dla papierosów tańszych były takie same jak dla papierosów droższych).

Stawki akcyzy na papierosy w okresie 2010 – 2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stawka procentowa (% ceny detalicznej)	31,41 %	31,41 %	31,41 %	31,41 %	31,41 %	31,41 %	31,41 %	31,41 %	31,41 %
Stawka kwotowa (zł/1000 sztuk)	146,8	158,4	171,0	188,0	206,7	206,7	206,7	206,7	206,7
Minimalna stawka akcyzy (zł/1000 sztuk)	271,7	300,7	328,1	359,2	392,9	408,7	415,3	420,3	422,8

Szybkie podwyżki akcyzy w latach 2010-2014 nie znajdowały żadnego racjonalnego uzasadnienia. Polska na wypełnienie minimów wymaganych przez UE w wysokości 90 euro/1000 sztuk miała czas do 1 stycznia 2018 r. Tymczasem, w wyniku drastycznych podwyżek poziom 93 euro/1000 sztuk (392,9 zł/1000 sztuk) został osiągnięty już w 2014 roku, tj. 4 lata przed czasem. Obecnie, minimalny poziom opodatkowania papierosów w Polsce wynosi 422,8 zł, czyli ok. 98 euro.

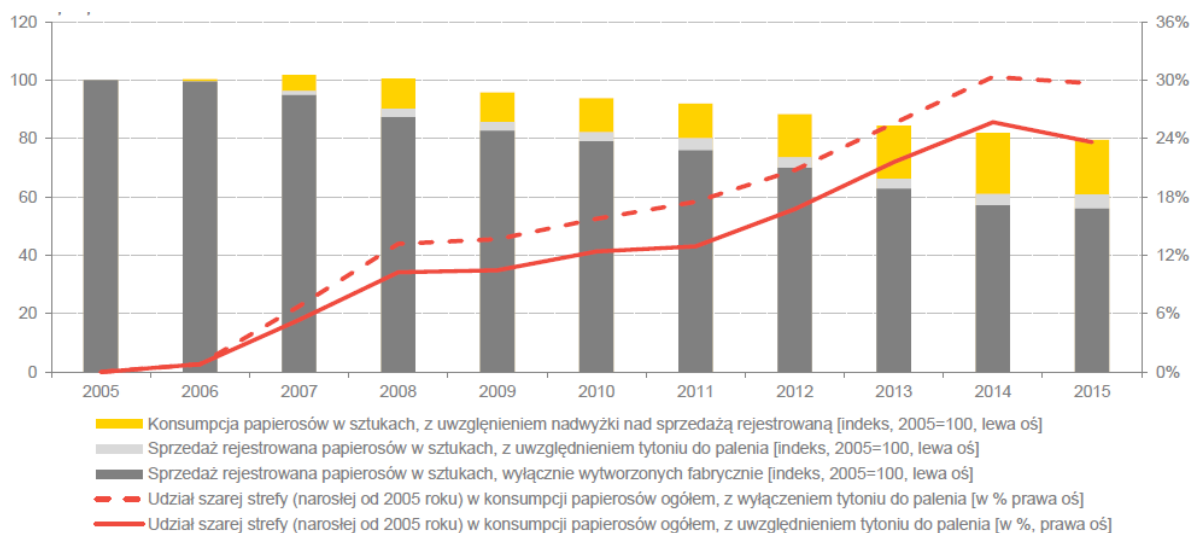
Wielkość legalnego rynku papierosów w Polsce i wpływy budżetowe z akcyzy

Rok	Legalna sprzedaż papierosów (mld sztuk)	Zmiana % (rok do roku)	Wpływy budżetowe z akcyzy tytoniowej (mld zł)	Zmiana % (rok do roku)
2010	57,3		17,4	
2011	55,6	-3,1%	18,3	+4,7%
2012	52,2	-6,1%	18,6	+1,7%
2013	46,6	-10,6%	18,2	-2,0%
2014	41,9	-9,9%	17,8	-2,2%
2015	41,0	-2,2%	17,8	-0,1%

W wyniku szybkich podwyżek akcyzy, najbardziej wrażliwi na zmiany ceny konsumenci, tzw. tańszego segmentu, masowo uciekali do szarej strefy.

Segmentem cenowym, który został najbardziej dotkniętym podwyżkami był segment tzw. papierosów tańszych (de facto pod tym sformułowaniem należy rozumieć papierosy najmniej drogie, z uwagi na znaczne podwyżki cen wynikające ze zwiększającej się stawki akcyzy). Jest to największy ilościowo segment na polskim rynku – ten rodzaj papierosów kupuje aż 60% palaczy. Jego konsumenci są najbardziej wrażliwi na zmiany ceny – presja podatkowa i wzrost cen wypchnęły wielu z nich do szarej strefy. Legalny rynek tytoniowy skurczył się aż o 27%, a adekwatny skokowy wzrost odnotowała właśnie szara strefa wyrobów tytoniowych – jej wolumen wynosił 12-13 mld sztuk papierosów gotowych oraz wykonanych samodzielnie z tytoniu.

Według dostępnych badań, w latach 2010 – 2015 szara strefa w konsumpcji wyrobów tytoniowych zwiększyła się z ok. 10% do ponad 25% rekordowego poziomu w 2013 roku, a zatem więcej, niż dwukrotnie (w tym samym czasie, minimalna akcyza wzrosła z poziomu nieco ponad 5 zł za paczkę do ponad 8 zł za paczkę papierosów). Dla budżetu państwa oznaczało to szacunkową roczną stratę wynoszącą aż 6-7 mld zł (z tytułu akcyzy i VAT). Poniższy wykres przedstawia w latach 2010-2014 trend wzrostowy szarej strefy.



Oszacowanie wielkości szarej strefy wyrobów tytoniowych w Polsce przez EY w ramach projektu „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce” prowadzonego przez UN Global Compact.

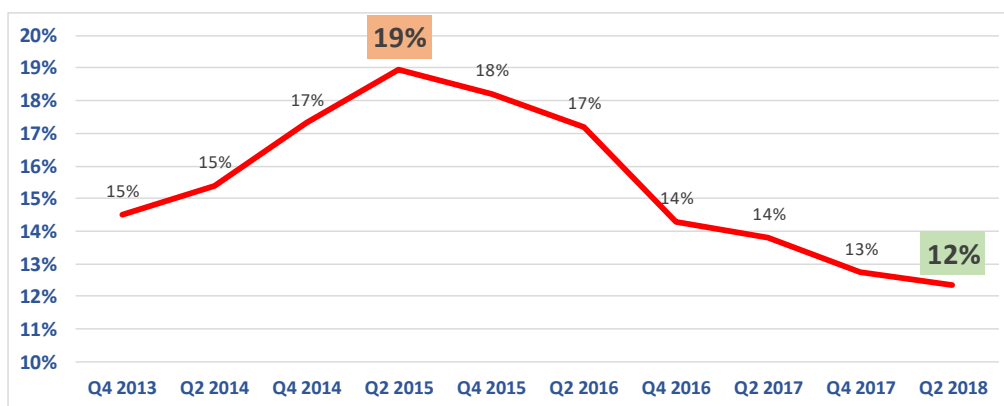
Przy obecnej konstrukcji akcyzy (tj. obowiązujących stawkach i minimalnej stawce akcyzy liczonej jako 100% akcyzy od średniej ważonej ceny detalicznej papierosów z poprzedniego roku), blisko 93-95% wpływów budżetowych z akcyzy tytoniowej zależy tylko i wyłącznie od wolumenu sprzedaży. Decydującym aspektem dla zapewnienia stabilności dla wzrostu wpływów do budżetu państwa z tytułu akcyzy z wyrobów tytoniowych – jest wolumen legalnego rynku. Paradoksalnie, o wiele mniejsze możliwości dla wzrostu wpływów budżetowych dają podwyżki stawek lub zmiana konstrukcji podatku.

Wskutek połączonych działań regulacyjnych, operacyjnych oraz moratorium akcyzowego obserwujemy stały rozwój sprzedaży legalnego tytoniu na polskim rynku. Uśrednione tempo wzrostu tej kategorii w okresie 2013-2018 wyniosło 14%.

Co bardzo istotne, przez cały ten okres sprzedaż akcesoriów niezbędnych do własnoręcznego przygotowania papierosów przez konsumentów (tubek i papierków) pozostawała na stabilnym poziomie. Oznacza to, że z biegiem czasu doszło jedynie do zmiany struktury konsumpcji tytoniu w ramach kategorii: nastąpił spadek konsumpcji tytoniu pochodzącego z nielegalnych źródeł na korzyść tytoniu opodatkowanego. W krytycznym okresie sprzedaż tubek i bibutek ponad trzykrotnie przekraczała sprzedaż opodatkowanego tytoniu. Obecnie szara strefa tytoniowa nadal jest znacząca i wiele pozostaje do zrobienia w kwestii jej ograniczenia, ale obecnie legalne tytonie pokrywają już zapotrzebowanie na tubki i papierki w ok 70%.

Odwroćcie negatywnego trendu – uszczelnianie systemu dla sektora tytoniowego i brak podwyżek akcyzy – sprawdza się.

Odwroćcie trendu drastycznych spadków wielkości legalnego rynku oraz spadku wpływów budżetowych z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych nastąpiło w 2015 r. Kolejne lata 2016 -2017 pokazują kontynuację pozytywnego trendu tj. spadek szarej strefy oraz wzrost wpływów do budżetu z tytułu akcyzy na wyroby tytoniowe. Jest to niewątpliwie efekt rozsądnej polityki braku podwyżek podatku akcyzowego połączonej z intensywną walką z szarą strefą. Wyniki przedstawia poniższy wykres: udział papierosów bez polskiej akcyzy w łącznej ilości konsumowanych papierosów (wg badań Almares). Przyjęte w ostatnich trzech latach podejście doprowadziło do najniższego od wielu lat, udziału szarej strefy w rynku papierosów w Polsce.



Racjonalna polityka podatkowa oraz walka z szarą strefą przekłada się również na stabilizację legalnego rynku i wzrost wpływów do budżetu, co obrazuje poniższa tabelka:

Wielkość legalnego rynku papierosów w Polsce i wpływy budżetowe z akcyzy

Rok	Legalna sprzedaż papierosów (mld sztuk)	Zmiana % (rok do roku)	Wpływy budżetowe z akcyzy tytoniowej (mld zł)	Zmiana % (rok do roku)
2015	41,0	-2,2%	17,8	-0,1%
2016	41,3	+0,6%	18,5	+3,9%
2017	41,5	+0,7%	18,8	+1,6%

Wysokie podwyżki akcyzy w 2010-2014 powodowały zapaść legalnego rynku i spadek wpływów budżetowych. W roku 2016 i 2017 legalny rynek się ustabilizował a wpływ do budżetu z akcyzy tytoniowej znów rosły, osiągając w 2017 najwyższy poziom w historii.

Aktualna polityka zdaje egzamin, szara strefa maleje, a wpływy do budżetu państwa rosną. Aby nadal utrzymać ten pozytywny trend należy kontynuować ostrożne podejście do polityki akcyzowej i podjęte działania wymierzone w zwalczanie szarej strefy.

W zakresie polityki podatkowej, ważne jest nie tylko podejście do tempa potencjalnych podwyżek, ale również konstrukcja podatku. Konstrukcja akcyzy nie powinna bowiem stanowić bodźca do przejścia do szarej strefy szczególnie dla najbardziej wrażliwych cenowo i najmniej zamożnych konsumentów.

- ✓ W szczególności, należy pozostawić aktualny mechanizm minimalnej akcyzy niezmienny (automatyczne, coroczne dostosowywanie do tempa wzrostu cen), a ewentualnych (niewielkich) podwyżek stawki akcyzy, dokonywać poprzez część kwotową, przy zachowaniu niezmiennego składnika procentowego.
- ✓ Zwiększenie minimalnego opodatkowania prowadziłoby do podwyżki podatku wyłącznie dla konsumentów mniej zamożnych i najbardziej skłonnych do poszukiwania tańszych alternatyw poza legalnym rynkiem, a to z kolei skutkowałoby jego destabilizacją (obrazują to dane za lata 2010-2014).
- ✓ Niższa stawka procentowa skutkowałaby natomiast faworyzowaniem podatkowym droższych produktów, poprzez dalsze zmniejszanie udziału podatku w ich cenie, i skutkowałoby natychmiastowym zmniejszeniem wpływów budżetowych od papierosów o najwyższej pewności wpływów, bo wybieranych przez konsumentów najmniej wrażliwych cenowo.

Wyzwania na poziomie europejskim – rewizja Dyrektywy Rady 2011/64/UE w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych

W Komisji Europejskiej aktualnie trwają prace nad przeglądem europejskiej dyrektywy akcyzowej. Z początkiem września zakończyły się konsultacje publiczne w Komisji Europejskiej oraz z krajami członkowskimi. Polski rząd, w trakcie prac nad przygotowaniem propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej, powinien zabiegać aby pomysły forsowane przez państwa tzw. „starej Unii” dotyczące między innymi podniesienia europejskich minimów akcyzowych nie zostały narzucone w unijnej legislacji. Polska jest krajem z najdłuższą granicą lądową UE w związku z czym, w przypadku podwyżek cen papierosów wymuszonych przez kolejne znaczne podwyżki akcyzy, byłaby najbardziej narażonym krajem na napływ nielegalnych produktów z Rosji, Ukrainy czy Białorusi.

Obecnie wymagany przez UE minimalny poziom obciążenia akcyzą papierosów to 90 EUR/1000 sztuk. Doganianie obecnego minimalnego poziomu narzuconego przez unijną dyrektywę było istotnym powodem rozwoju czarnego rynku tytoniowego w Polsce. Polska poziom 90 EUR/1000 sztuk już przekroczyła i nie powinna zgodzić się na jego podwyższanie – byłoby to ograniczenie swobody Polski w prowadzeniu własnej polityki podatkowej.

Kontakt do ekspertów:



Grażyna Sokołowska

przewodnicząca Komisji BCC ds. branży tytoniowej

tel. 507 005 360

e-mail: grazyna.sokolowska@bcc.org.pl



Michał Borowski

ekspert BCC ds. walki z szarą strefą

tel. 795 197 912

e-mail: michal.borowski@bcc.org.pl

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński

rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC

tel. 602 571 395, 22 58 26 113

e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju, ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC prowadzi działania w blisko 250 miastach i 23 łóżach regionalnych na terenie całej Polski. Koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliśzewski.

Kontakty prasowe: <http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>, więcej: <http://www.bcc.org.pl> oraz: <http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club>