Akcyza a szara strefa tytoniowa

Na zmiany w obszarze wpływów budżetowych z tytułu wyrobów tytoniowych ma wpływ kilka czynników. Należą do nich m.in. spadek zapotrzebowania na wyroby tytoniowe oraz wzrost popularności wyrobów zastępujących papierosy, spadek liczby osób palących, a z drugiej strony także pozbawienie rolników płatności do tytoniu, czy wreszcie zobowiązanie Polski do dostosowania wysokości stawek akcyzy na papierosy.

Podwyżki akcyzy a polityka prozdrowotna

W Polsce realizowana jest polityka prozdrowotna, do prowadzenia której zobowiązuje art. 6 Ramowej konwencji WHO o ograniczeniu użycia tytoniu i w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami użycia tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, z poźn. zm.). Konwencja zobowiązuje do wdrażania odpowiedniej polityki akcyzowej ukierunkowanej na ograniczanie dostępności wyrobów tytoniowych, a tym samym ich konsumpcji jako sposobu realizacji celów zdrowotnych. Prowadzenie takiej polityki wynika z faktu, że palenie tytoniu należy do najważniejszych czynników zwiększających ryzyko chorób układu krążenia, układu oddechowego i nowotworów. Warto wskazać, że wg przywoływanych przez WHO badań statystycznych, koszty ponoszone przez budżet w związku z chorobami odtytoniowymi są kilkakrotnie wyższe od dochodów z tytułu akcyzy. W związku z powyższym resort finansów, obok innych resortów, uczestniczy w realizacji rządowego *Programu Ograniczania Zdrowotnych następstw Palenia Tytoniu w Polsce*. Prowadzona konsekwentnie od lat polityka zniechęcania palaczy do nałogu poprzez ograniczanie dostępności cenowej wyrobów tytoniowych (tzn. podnoszenie cen tych wyrobów) przynosi widoczne pozytywne skutki bowiem nastąpił istotny spadek liczby osób palących o 1,1 mln, co przełożyło się na zapotrzebowanie na wyroby tytoniowe (mniejsze o ok. 7 mld szt. papierosów) i automatycznie na mniejsze wpływy z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych**.**

Jednocześnie warto wskazać, iż w 2015 akcyza na wyroby tytoniowe i susz tytoniowy nie została podniesiona. Według planów resortu finansów w 2016 r. podwyżka akcyzy również nie jest planowana.

E-papierosy

Obok „mody na niepalenie" kolejne zmiany przynosi również popularność e-papierosów, po które w ostatnich latach sięgają palacze, w tym w miejsce wyrobów tytoniowych. Liczba konsumentów e-papierosów stale wzrasta – w 2014 r. szacuje się, że jest to 1,5 mln osób, podczas gdy w 2013 było to około 1,2 mln osób.

Wskaźnik procentowy nie mówi całej prawdy o szarej strefie

Według publikowanych w prasie wyników dotyczących wielkości szarej strefy procentowy udział nielegalnych papierosów w krajowym rynku tytoniowym w Polsce wykazuje w ostatnich latach tendencję rosnącą. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wartościach nominalnych (tzn. ilości nielegalnych papierosów na rynku) szara strefa z roku na rok maleje. W kolejnych latach wynosiła odpowiednio: w 2011 r. – 6,7 mld szt., w 2012 r. – 6,2 mld szt., w 2013 r. – 6,1 mld szt.

Szara strefa papierosowa w Polsce w 2014 r. została oszacowana, przez firmę KPMG, na poziomie 15,1% i w porównaniu do roku 2013 oznacza to wzrost o 1,2%. Biorąc jednak pod uwagę wartości nominalne wolumen papierosów w szarej strefie w Polsce, w latach 2013-2014, pozostaje praktycznie na tym samym poziomie, odpowiednio 6,10 mld sztuk

papierosów i 6,14 mld szt. Wzrost procentowy jest wynikiem spadku konsumpcji wyrobów tytoniowych przez co wzrasta procentowy udział papierosów nielegalnych. Wzrost wskaźnika procentowego wynika z faktu, że z roku na rok kurczy się krajowy rynek tytoniowy tzn. spada konsumpcja papierosów. Jest to wynik zarówno odchodzenia części konsumentów od nałogu palenia tytoniu, jak i rosnącej popularności e-papierosów.

Działania Służby Celnej

Działania Służby Celnej mające na celu przeciwdziałanie przemytowi i nielegalnemu obrotowi wyrobami tytoniowymi są realizowane m.in. zgodnie z założeniami strategicznymi w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012-2015. Przewidują one utrzymanie wysokiego poziomu kontroli na wschodniej granicy Unii Europejskiej oraz dalsze rozwijanie i doskonalenie współpracy ze administracjami celnymi i innymi instytucjami państw członkowskich.

W związku z tym podjęto inicjatywy w zakresie m.in.: wymierzania kary za przemyt, z uwzględnieniem w szczególności ilości przemycanego towaru i uszczuplonych należności celnych i podatkowych, oraz obostrzenia wysokości kary grzywny w postępowaniu mandatowym w stosunku do sprawców wielokrotnych wykroczeń skarbowych lub też wszczynanie w ich miejsce postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe z wnioskowaniem o nadzwyczajne obostrzenie kary, aby dolegliwość tych środków skutecznie zniechęcała sprawców do popełniania w przyszłości kolejnych przestępstw skarbowych lub wykroczeń skarbowych, stosowania innych środków prawnych (typu administracyjnego), jak: występowanie o zatrzymanie paszportu, cofnięcie zezwolenia w małym ruchu granicznym, wpis cudzoziemca do wykazu osób niepożądanych.

Ponadto, Służba Celna w walce z przestępczością papierosową wykorzystuje również takie nowoczesne narzędzia jak „analiza kryminalna" oraz szczególne uprawnienia tj. możliwość prowadzenia obserwacji. Analiza kryminalna oraz czynności obserwacji stosowane są w szczególności w sprawach wielowątkowych, o rozległej strukturze powiązań przestępczych, z dużą ilością danych i informacji.

Służba Celna ujawnia około 70% całości papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł zajętych przez wszystkie służby zwalczające przestępczość tytoniową na terenie Polski (Straż Graniczna, Policja, Kontrola skarbowa). W roku 2014 zajęto ponad 543,7 mln szt. papierosów, a tylko w I połowie 2015 r. zajęto ponad 324,7 mln szt. papierosów.

Z danych statystycznych dotyczących ujawnień papierosów na przejściach granicznych w Polsce wynika, że w 2014 r. zajęto ponad 223 mln szt. papierosów, co stanowi ok. 14% wzrost w porównaniu do roku 2013. Wzrost ujawnień jest wynikiem uszczelnienia granicy.

Jednocześnie na podstawie badań dotyczących szacowania skali przemytu na granicy zewnętrznej można stwierdzić, że wolumen papierosów przemycanych w pojazdach osobowych w maju 2015 r. uległ zmniejszeniu o ok. 50% w porównaniu do lipca 2014 r.

Działania podejmowane przez Służbę Celną w celu uszczelnienia granicy wpłynęły także na zmianę szlaków przemytu z trasy biegnącej przez terytorium Polski - na tzw. szlaki bałkański i skandynawski.

Ponadto, procentowy wskaźnik skuteczności w ograniczaniu szarej strefy, wyznaczony jako iloraz ilości ujawnionych papierosów i liczby papierosów w szarej strefie, plasuje Polskę w czołówce wśród państw członkowskich UE o największej legalnej sprzedaży – w 2013 r. z wynikiem ponad 501 mln szt. zajętych papierosów Polska uplasowała się na pierwszym

miejscu, kolejna Grecja zatrzymała ok. 459 mln szt., natomiast trzecia Wielka Brytania ponad 378 mln. szt. papierosów.

W zakresie ograniczania udziału wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnej produkcji w krajowym rynku tytoniowym, Służba Celna bardzo aktywnie współpracuje ze służbami, które mają rolę wiodącą w ujawnieniach nielegalnych fabryk oraz wytwórni wyrobów tytoniowych ze względu na znacznie szerszy zakres posiadanych uprawnień (Centralne Biuro Śledcze Policji oraz Straż Graniczna).

Posiadane przez Służbę Celną uprawnienia pozwalają natomiast na walkę z tym procederem w sposób bezpośredni poprzez wykorzystywanie w pełni dostępnych narzędzi posiadanych przez tę Służbę oraz w sposób pośredni, m.in. poprzez podejmowanie działań w kierunku ograniczania dostępności na rynku półproduktów wykorzystywanych do nielegalnej produkcji papierosów czy inicjowanie zmian legislacyjnych.

Skuteczność działania służb wynika także z dostosowywania przepisów do aktualnej sytuacji i reagowania na zidentyfikowane zagrożenia. Ministerstwo Finansów, biorąc pod uwagę deregulację rynku tytoniu w Unii Europejskiej, która miała miejsce w 2010 r., zareagowało na narastający problem związany z dostępem do surowca tytoniowego będącego w niekontrolowanym obrocie i Polska, jako pierwszy kraj w Unii Europejskiej, zmieniła przepisy dotyczące obrotu suszem tytoniowym, który od 1 stycznia 2013 roku został opodatkowany podatkiem akcyzowym. Zmiana przepisów pozwoliła na prowadzenie skutecznych działań służb zwalczających przestępczość tytoniową. W związku z tym, że pomimo prowadzenia różnego rodzaju działań przez Służbę Celną, nieprawidłowości nadal występowały, Minister Finansów podjął kolejną inicjatywę w celu zmiany prawa. Zmiana ta przewiduje rozszerzenie obowiązków pośredniczących podmiotów tytoniowych co przyczyni się do wyeliminowania z obrotu tych podmiotów które działają w szarej strefie.

Ponadto należy przypomnieć że, od 1 stycznia 2015 roku zmieniły się zasady opodatkowania cygar i cygaretek. Wprowadzone zmiany polegały na zmianie sposobu opodatkowania cygar i cygaretek poprzez wprowadzenie stawki akcyzy uzależnionej od wagi cygara, a nie od sztuki. Równolegle opodatkowano wytwarzanie papierosów, również przez konsumentów, przy użyciu udostępnianych odpłatnie lub nieodpłatnie maszyn do automatycznego nabijania gilz papierosowych, z wyłączeniem papierosów przez konsumentów przy użyciu maszyn, a także zmiana wytwarzania papierosów domowym sposobem w gospodarstwach domowych.

Zmiana wprowadzająca opodatkowanie wytwarzania sposobu opodatkowania cygar, przyniosły widoczne rezultaty – znacznie zmniejszyła się dostępność nielegalnych wyrobów, a w trakcie kontroli nie stwierdza się już nieprawidłowości związanych z obrotem cygarami.

Również kwestia tytoniu hawajskiego jest monitorowana przez Służbę Celną. Produkt ten był oferowany przez podmioty jako wyrób nieakcyzowy. Ministerstwo Finansów 29 grudnia 2014 roku na stronie internetowej umieściło informację, że wypełnia on definicję wyrobu tytoniowego i powinien być opodatkowany akcyzą. Obecnie Służba Celna w tym obszarze prowadzi działania kontrolne i monitoruje sieć Internet w tym zakresie. W przypadkach stwierdzenia obrotu wyrobami do palenia (tytoń hawajski, brykiet tytoniowy powstały z odpadów tytoniowych itp.) spełniającymi definicję ustawową wyrobu tytoniowego do palenia, organy podatkowe wszczynają postępowania podatkowe w celu określenia należności podatkowych.

W tym miejscu nie sposób również nie wspomnieć o działaniach resortu finansów w aspekcie międzynarodowym, takich jak inicjatywa powołania stałej grupy roboczej V4 zajmującej się problematyką suszu tytoniowego, którym obrót stał się problemem międzynarodowym, liczne wspólne operacje celne, w których Polska bierze udział, czy opodatkowanie przez Polskę,

jako pierwszy kraj w Europie, suszu tytoniowego; następnym krajem, który podjął podobny krok była Słowacja oraz Czechy, w których przepisy w tym zakresie niebawem wejdą w życie.

Szereg wskazanych powyżej pokrótce inicjatyw, zarówno legislacyjnych jak i organizacyjnych, świadczy o systemowym podejściu resortu finansów do monitorowania rynku wyrobów tytoniowych w kraju, również w aspekcie międzynarodowym.