

BUSINESS PAPER #4



**WALKA
Z SZARĄ STREFĄ
WYROBÓW
TYTONIOWYCH**

WARSZAWA, PAŹDZIERNIK 2018

SYNTEZA

	2015	2018	RÓŻNICA
UDZIAŁ SZAREJ STREFY W RYNKU PAPIEROSÓW (1) (W PROC.)	19 PROC. (Q2)	12,3 PROC. (Q2)	- 6,7 PP.
UDZIAŁ SZAREJ STREFY W RYNKU TYTONI DO PALENIA (2) (W PROC.)	PONAD 50 PROC.	OK. 30 PROC.	- OK. 20 PP.
STRATY BUDŻETU Z TYTUŁU SZAREJ STREFY WYROBÓW TYTONIOWYCH (3)	OK. 6,5 MLD ZŁ (SZACUNKOWO)	OK. 4 MLD ZŁ (SZACUNKOWO)	- OK. 2,5 MLD ZŁ
WPLYWY Z AKCZY TYTONIOWEJ (4)	17,8 MLD ZŁ	18,8 MLD ZŁ (2017)	+ 1 MLD ZŁ

KOMENTARZ

Duży udział szarej strefy w rynku papierosów oraz tytoni do palenia w 2015 roku był wynikiem błędnej polityki akcyzowej prowadzonej do 2014 oraz braku zdecydowanej walki z szarą strefą.

Spadek w ostatnich 3 latach wynika z:

- mądrej polityki akcyzowej, tj. wstrzymanie podwyżek akcyzy na wyroby tytoniowe,
- rozwiązań regulacyjnych, m.in. uszczelniających uprawę tytoniu i obrót suszem,
- zintensyfikowanych działań służb walczących z szarą strefą.

Szara strefa jest zjawiskiem niekorzystnym w każdej branży gospodarki, dlatego też wysiłki państwa powinny być ukierunkowane na jej zwalczanie. W przypadku branży tytoniowej przez kilka lat robiono niewiele, by uniemożliwić rozwijanie działalności nielegalnie funkcjonujących podmiotów.

(1) Dane własne.

(2) Szacunki własne.

(3) Szacunki własne (na podstawie szacunków EY i CASE).

(4) Dane za MF.

Nieracjonalna polityka podatkowa, opierająca się na wysokich, skokowych podwyżkach stawki akcyzy na papierosy, spowodowała drastyczny wzrost szarej strefy i załamanie legalnego rynku, nie przynosząc dodatkowych wpływów budżetowych, a wręcz przeciwnie – doprowadzając do ich zredukowania.

Od 2015 roku możemy obserwować istotną zmianę. Podwyżki akcyzy zostały wstrzymane, a na gruncie legislacyjnym i operacyjnym wykonano wiele działań ukierunkowanych na walkę z szarą strefą. Statystyki mówią same za siebie – rezultat tych wysiłków jest pozytywny. Udało się przełamać negatywne trendy w przypadku wszystkich trzech wskaźników – udziału szarej strefy w rynku (spadł do poziomu najniższego od lat), dynamiki wzrostu legalnego rynku (w końcu jest dodatnia), a także wpływów budżetowych (przy niezmienionej stawce akcyzy – wzrosły).

Jednocześnie Polska wciąż pozostaje państwem z relatywnie dużym udziałem szarej strefy w rynku wyrobów tytoniowych. Dlatego konieczne jest podejmowanie dalszych wysiłków w celu jej ograniczenia. Zwłaszcza, że na horyzoncie już pojawiają się nowe wyzwania – zarówno wewnątrz kraju, jak i na poziomie europejskim.



Szara strefa, niezależnie od tego, w której dziedzinie gospodarki się pojawia, powoduje szereg tożsamyh skutków:

- zaburza konkurencję między podmiotami, uprzywilejowując te, które funkcjonują w sposób nieuczciwy i niezgodny z prawem,
- pozbawia konsumentów ochrony, narażając ich na ryzyka związane z korzystaniem z produktów i usług wyjętych spod jakiegokolwiek nadzoru czy kontroli,
- ostatecznie powoduje zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu, co wiąże się z uszczupleniem środków, które państwo może wydawać na realizację swoich polityk.

Ryzyka wystąpienia szarej strefy można spodziewać się szczególnie w tych sektorach, w których uczestnictwo w „rynku nierejestrowanym”, funkcjonującym całkowicie poza państwem, wiąże się z największymi korzyściami, czyli wszędzie tam, gdzie rygory prawne i formalne, a także ciężary podatkowe nałożone na legalnie działających przedsiębiorców są niewspółmiernie duże.

Tym samym, na rozwój szarej strefy w wyjątkowy sposób narażone są choćby branże akcyzowe, które obowiązuje specyficzny reżim prawny i które płacą dodatki – poza podatkiem od towarów i usług oraz podatkami dochodowymi – podatek akcyzowy. Doskonałym przykładem rozwoju szarej strefy w ramach konkretnej branży, następującym wskutek nieracjonalnej polityki podatkowej i względnej bierności państwa (a w późniejszym etapie – niewystarczająco intensywnych działań), jest branża wyrobów tytoniowych. W jej przypadku, udział szarej strefy w całym rynku wzrósł szalenie intensywnie w bardzo krótkim czasie.



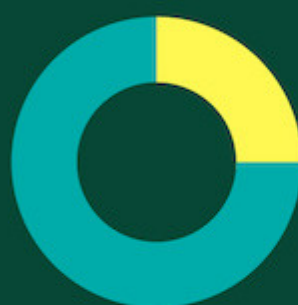
2011

2015

13,9 %

19 %

Wzrost udziału szarej strefy w konsumpcji
papierosów ogółem w latach 2011 – 2015
z poziomu 13,9% do aż 19% (5).



25 %

O tyle skurczył się tym samym
czasie rynek legalnych papierosów

2011

2015

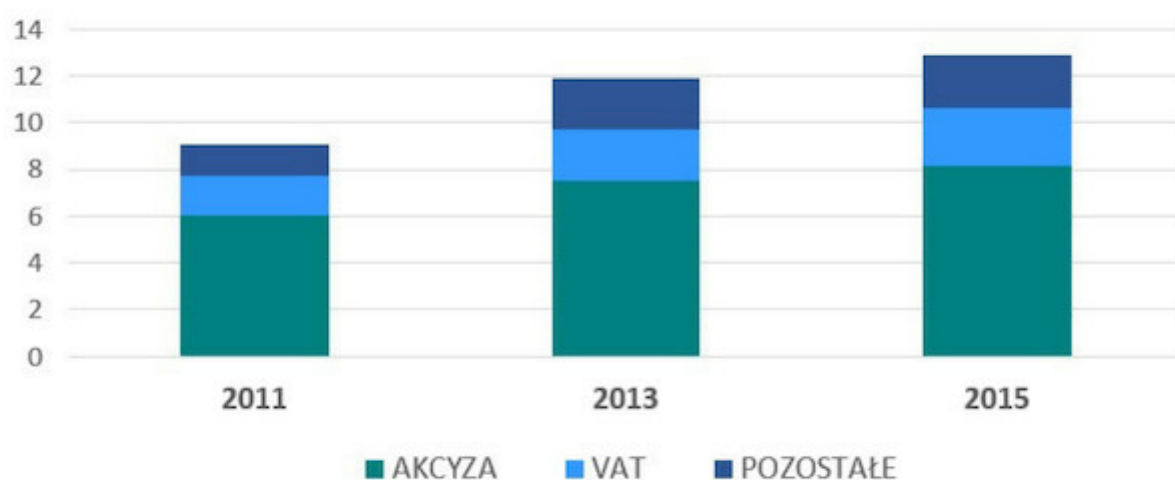
55,6 mld szt. 41 mld szt.

Z 55,6 mld sztuk do 41 mld sztuk zmniejszył się
wolumen sprzedaży papierosów
od producentów na rynek
(odzwierciedlenie wielkości legalnego rynku).

JAKIE BYŁY PRZYCZYNY TAK ISTOTNEGO WZROSTU SZAREJ STREFY I SPADKU WOLUMENU LEGALNEJ KONSUMPCJI PAPIEROSÓW?

Podstawowy powód był bardzo prosty – Ministerstwo Finansów prowadziło w omawianym czasie (a także przez kilka wcześniejszych lat) nieracjonalną politykę podatkową względem wyrobów tytoniowych, zwiększając poziom obciążeń, bez jakiegokolwiek względu na to, jak na zmiany reaguje rynek. Jednocześnie rząd nie wykazywał się potrzebną aktywnością w zakresie działań mających przeciwdziałać wzrostowi szarej strefy – inicjatywy legislacyjne, takie jak np. opodatkowanie akcyzą suszu tytoniowego, były absolutnie konieczne, ale jednocześnie zupełnie niewystarczające.

STRUKTURA ŚREDNIEJ WAŻONEJ DETALICZNEJ CENY PACZKI PAPIEROSÓW (6)



Jak widać, w ciągu zaledwie kilku lat, wzrost akcyzy był wyjątkowo zauważalny – o ile w 2011 roku w paczce papierosów o średniej cenie akcyza wynosiła 6,02 zł, o tyle w 2015 roku było to już aż 8,18 zł. Wraz ze wzrostem akcyzy rosła oczywiście kwota podatku VAT. Dynamiczny wzrost obciążeń podatkowych nie mógł pozostać bez wpływu na konsumentów i branżę. Ci pierwsi coraz częściej decydowali się korzystać z towarów pochodzących z szarej strefy (co doskonale widać na przykładzie przytaczanych wcześniej danych), podczas gdy branża musiała zmierzyć się ze spadkiem wolumenu legalnej konsumpcji oraz intensyfikacją nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów działających nielegalnie.

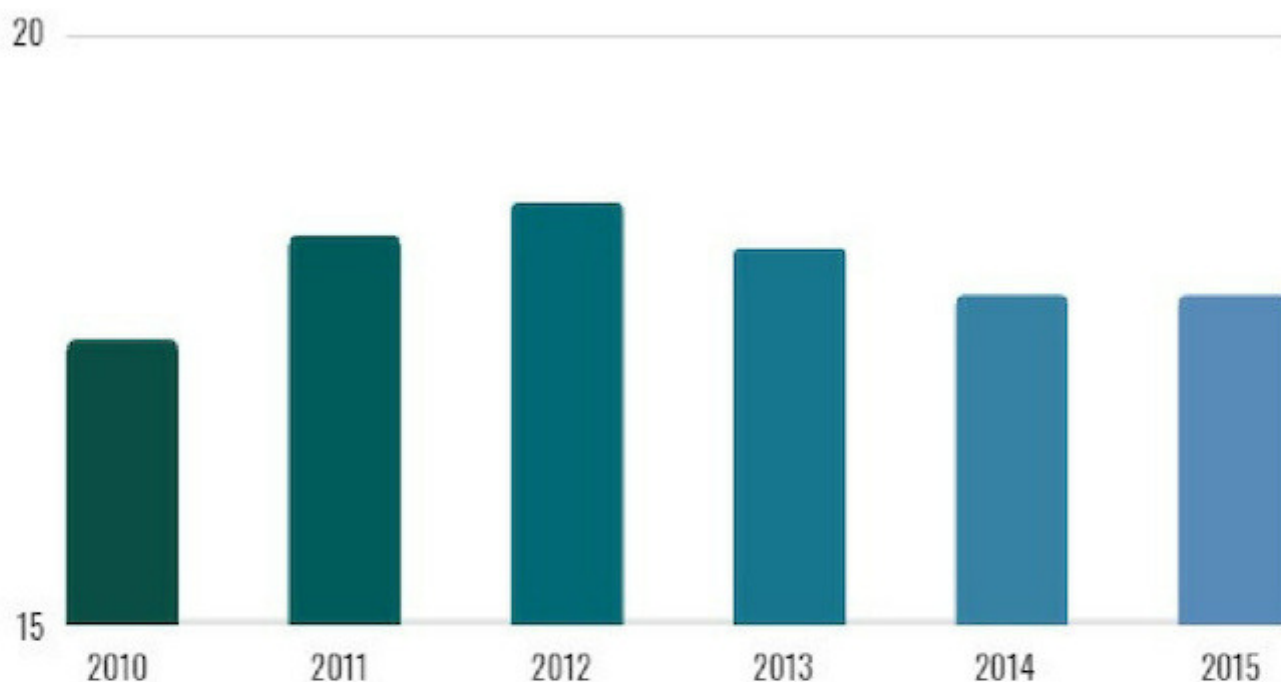
(6) Dane za MF.

Z punktu widzenia podmiotów prowadzących uczciwie funkcjonujących w rynku, rozwój szarej strefy był z pewnością okolicznością bardzo krzywdzącą i niesprzyjającą, szczególnie, że mowa jest o branży, która zdecydowanie wyróżnia się w polskiej gospodarce, jeśli chodzi o wolumen produkcji, wielkość zatrudnienia czy też stopę inwestycji.

Okazuje się jednak, zgodnie ze zdroworozsądkowym przypuszczeniem, że na skurczeniu legalnego rynku i wzroście szarej strefy zdecydowanie stracił również budżet państwa.



WPŁYWY BUDŻETOWE Z TYTUŁU AKCZY TYTONIOWEJ (7) (MLD ZŁ)



(7) Dane: MF, sprawozdanie z wykonania budżetu państwa.



- Wg naszych szacunków, w latach 2011 – 2014, Polska straciła z powodu szarej strefy wyrobów tytoniowych ok. 18,5 mld zł wpływów podatkowych (8), a włączając rok 2015 (bo skutki błędnej polityki osiągnęły wówczas apogeum) aż 25 mld zł.
- Jak wskazano, bezpośrednią przyczyną wzrostu szarej strefy były nieprzemysłane podwyżki akcyzy.
- **Czy Polska musiała podwyższyć podatek?**
- W Dyrektywie Rady 2011/64/UE w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych przewidziano minimalne wymagane poziomy akcyzy na wyroby tytoniowe w państwach członkowskich.
- Próg ten to 60 proc. średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów, jednak nie mniej niż 90 euro za 1000 papierosów.
- Polska musiała spełnić ten wymóg od 31 grudnia 2017 roku.
- Wymagany prawem unijnym próg przekroczyliśmy jednak już w roku 2014.

WNIOSEK NR 1

1

POLSKA POLITYKA PODATKOWA WZGLĘDEM WYROBÓW TYTONIOWYCH W LATACH 2011 – 2014 DOPROWADZIŁA DO WZROSTU SZAREJ STREFY I SKURCZENIA SIĘ LEGALNEGO RYNKU. JEDNOCZEŚNIE, MIMO WZROSTU STAWKI PODATKU, ZMALAŁY WPŁYWY BUDŻETOWE Z JEGO TYTUŁU.

(8) Szacunki na podstawie ekstrapolacji danych KPMG z raportu SUN za 2017 r.

Rok 2015 przyniósł swoisty przełom. To wtedy bowiem po raz pierwszy od dłuższego czasu zdecydowano się nie podnosić stawek akcyzy. Taką samą decyzję podejmowano również w kolejnych latach.

Co istotne, prawodawca przeprowadził jednocześnie szereg działań legislacyjnych ukierunkowanych wprost na walkę z szarą strefą.

NAJWAŻNIEJSZE INICJATYWY LEGISLACYJNE W ZAKRESIE WALKI Z SZARĄ STREFĄ WYROBÓW TYTONIOWYCH

- Doprecyzowanie i uszczelnienie zasad powstawania i funkcjonowania pośredniczących podmiotów tytoniowych.
- Wprowadzenie zmian dotyczących zabezpieczeń akcyzowych wymaganych od pośredniczących podmiotów tytoniowych.
- Nałożenie na pośredniczące podmioty tytoniowe oraz przedsiębiorców zagranicznych posiadających oddział z siedzibą na terytorium kraju obowiązku przekazywania danych dotyczących masy skupionego surowca tytoniowego.
- Wprowadzenie systemu monitorowania upraw i transakcji dotyczących obrotu surowcem tytoniowym.
- Wprowadzenie obowiązku wpisu do rejestru każdego producenta surowca tytoniowego.
- Wprowadzenie obowiązku raportowania danych dotyczących uprawianego, produkowanego, magazynowanego, zbywanego i niszczonego surowca tytoniowego.
- Reforma administracji skarbowej, co dało dawnej służbie celnej uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze.



Jak widać, poza zrationalizowaniem prowadzonej polityki akcyzowej wobec wyrobów tytoniowych, polski pracodawca przeprowadził szereg zmian legislacyjnych – wydaje się, że to właśnie skumulowany efekt wprowadzenia tych zmian spowodował, że możliwe było obniżenie udziału szarej strefy zarówno na rynku papierosów, jak i tytoniu do palenia.



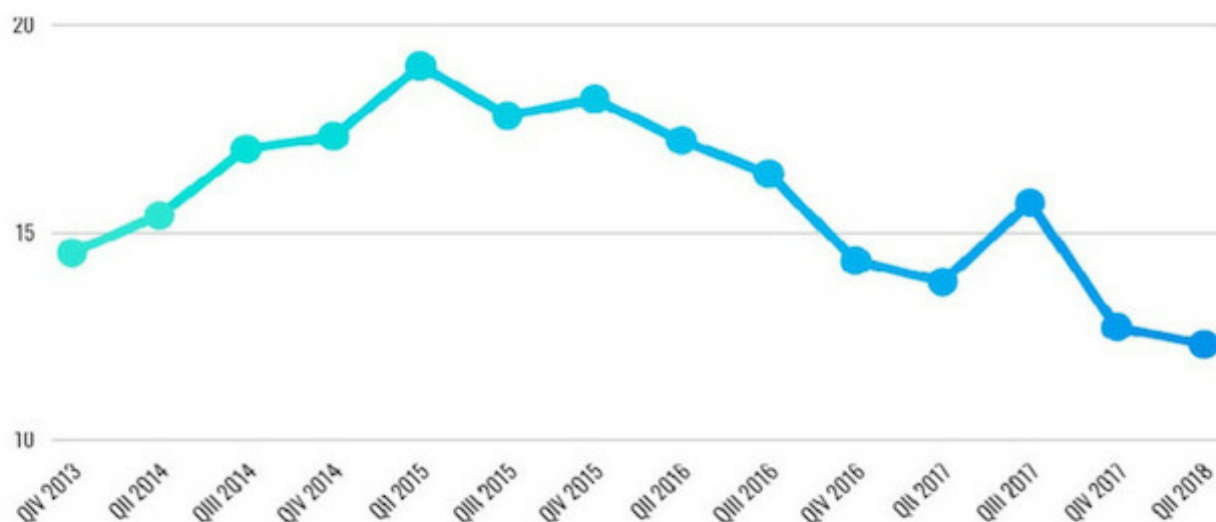
Od 2015 roku można również mówić o znacznym usprawnieniu działań operacyjnych przeprowadzanych przez odpowiednie służby – w samym tylko 2015 roku zlikwidowano ponad dwukrotnie więcej nielegalnych krajalni tytoniu i trzykrotnie więcej fabryk papierosów niż rok wcześniej. Rekordowy był rok 2016: 30 zlikwidowanych fabryk papierosów (w 2014 roku 6) i 46 krajalni tytoniu (w 2014 roku 12) (9).

W ciągu zaledwie dwóch lat udało się zatem zwiększyć liczbę zlikwidowanych nielegalnych fabryk pięciokrotnie, a krajalni – niemal czterokrotnie.

(9) Dane własne.

Skumulowanie wszystkich opisanych wyżej działań przyniosło wymierny efekt w postaci malejącego udziału szarej strefy papierosów w polskim rynku.

SZARA STREFA PAPIEROSÓW W POLSCE (% RYNKU)

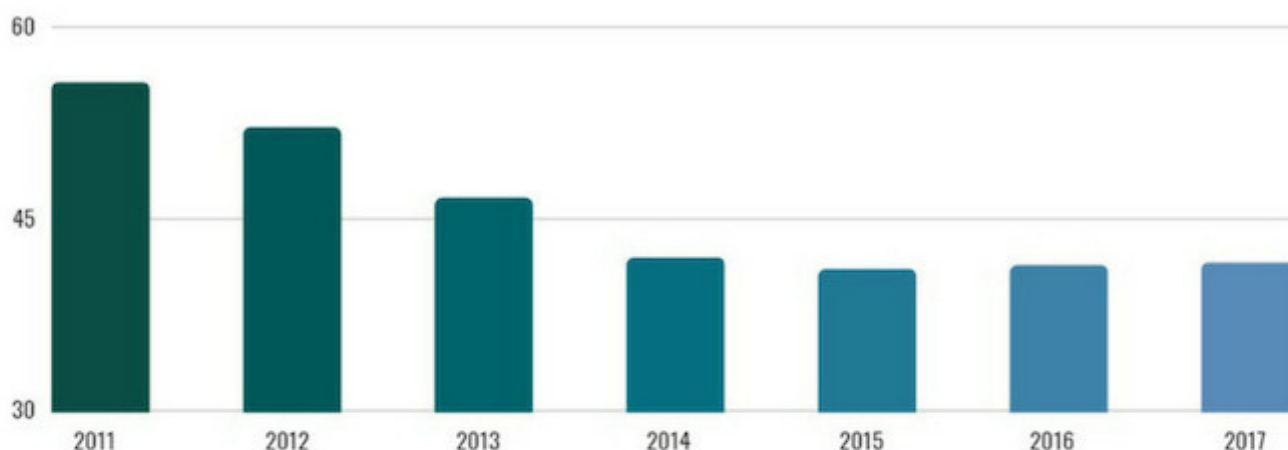


Wraz z powstrzymaniem dalszych podwyżek akcyzy, udział szarej strefy w rynku papierosowym zmalał aż o 6,7 punktu procentowego (relatywnie aż o 35%),

do najniższego poziomu od lat.

Jednocześnie, dzięki przesunięciu części konsumpcji na legalny rynek - wzrósł wolumen legalnej sprzedaży papierosów.

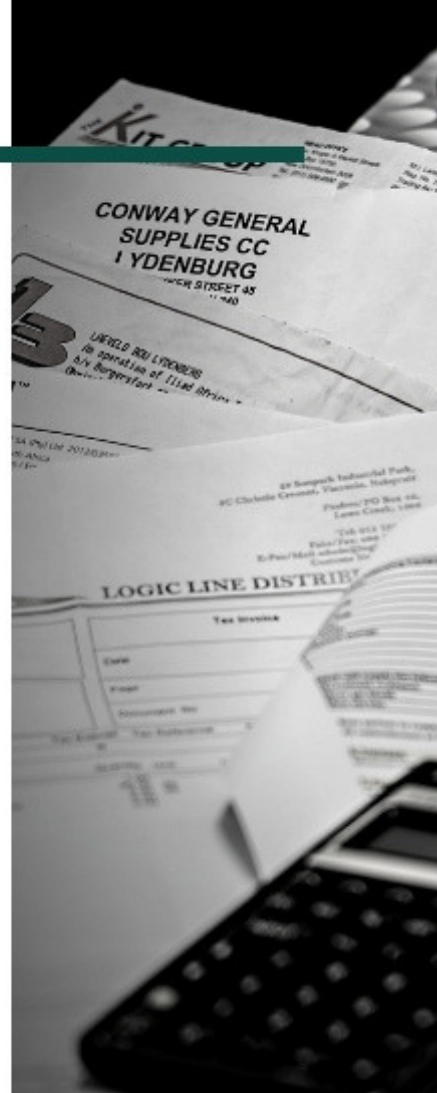
LEGALNY RYNEK PAPIEROSÓW (10) SPRZEDAŻ PAPIEROSÓW OD PRODUCENTÓW NA RYNEK (MLD SZTUK)



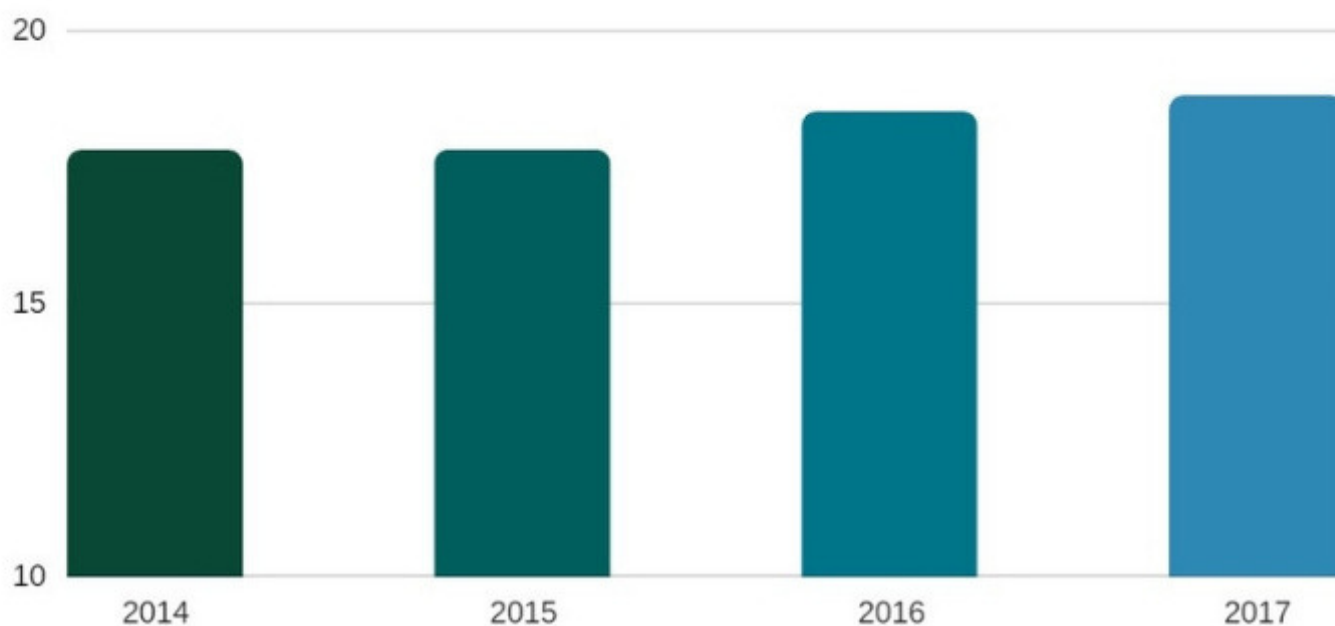
(10) Dane własne.

Wymienione wyżej działania odniosły skutek nie tylko na rynku papierosowym, ale również w odniesieniu do obrotu samym tytoniem. W efekcie rozsądnych działań regulacyjnych, operacyjnych, a także niepowielania błędów polityki podatkowej prowadzonej przed 2015 rokiem, udało się ograniczyć szarą strefę tytoniu. Legalna sprzedaż tytoniu rosła w czasie od 2013 do 2018 roku w średnim tempie 14 proc. rocznie (11). O ile w krytycznym momencie, do wykorzystania sprzedawanych w Polsce tubek i bibulek potrzebne było trzykrotnie więcej tytoniu, niż go legalnie sprzedawano (co jasno wskazuje, że w resztę zaopatrywano się w szarej strefie), o tyle w tej chwili legalna sprzedaż pokrywa zapotrzebowanie na tubki i bibułki już w ok. 70 proc. (12). Jednoznacznie świadczy to o tym, że i w przypadku samego tytoniu udało się – wskutek podejmowanych od 2015 roku działań – ograniczyć szarą strefę.

W obliczu powyższych wskaźników, ciężko dziwić się, że odwróciła się również dynamika wpływów budżetowych z tytułu akcyzy tytoniowej – wpływy w końcu zaczęły rosnąć.



WPŁYWY BUDŻETOWE Z TYTUŁU AKCYZY TYTONIOWEJ (13) (W MLD ZŁ)



(11) Dane własne.

(12) Dane własne.

(13) Źródło danych: KPMG, raport SUN za 2017 r.



Od roku 2015 udało się odwrócić negatywne trendy we wszystkich trzech przypadkach:

- udział szarej strefy w rynku papierosów spadł o 6,7 punktu procentowego,
 - legalny rynek papierosów wzrósł o prawie 3 proc.,
 - wpływy budżetowe z tytułu akcyzy tytoniowej wzrosły o ok. 5 proc.
-

WNIOSEK NR 2

2

DZIAŁANIA PODEJMOWANE W LATACH 2015-2018 – ZARÓWNO WSTRZYMANIE SKOKOWYCH PODWYŻEK AKCYZY, JAK I ZMIANY REGULACYJNE UKIERUNKOWANE NA WALKĘ Z NIELEGALNYMI PODMIOTAMI – DOPROWADZIŁY DO OGRANICZENIA SZAREJ STREFY, WZROSTU LEGALNEJ KONSUMPCJI, A TAKŻE WZROSTU WPŁYWÓW PODATKOWYCH Z TYTUŁU AKCYZY NA WYROBY TYTONIOWE.

Mimo, że od 2015 roku udało się osiągnąć duży sukces, nie można stwierdzić, by sytuacja w Polsce była idealna. Wciąż bowiem jesteśmy państwem cechującym się stosunkowo dużym udziałem szarej strefy w rynku papierosowym.

PAŃSTWO	UDZIAŁ SZAREJ STREFY W RYNKU PAPIEROSÓW (14) (2017)
POLSKA	12,1 %
NIEMCY	4,6 %
FRANCJA	13,1 %
CZECHY	3,3 %
WŁOCHY	4,8 %



Jednocześnie, polskie straty podatkowe w związku z szarą strefą samych papierosów ocenia się w 2017 roku na ok. 627 mln euro (15). Oznacza to, że mimo dużego sukcesu, wciąż pozostaje wiele do zrobienia, zwłaszcza że na horyzoncie pojawiają się nowe wyzwania.

(14) Źródło danych: KPMG, raport SUN za 2017 r.

(15) Ibidem.

WNIOSEK NR 3

3

MIMO SUKCESU OSIĄGNIĘTEGO W OSTATNICH 3 LATACH, NIE NALEŻY SPOCZYWAĆ NA LAURACH. PROBLEM SZAREJ STREFY WYROBÓW TYTONIOWYCH WCIAŻ ISTNIEJE I POZOSTAJE W POLSCE – W PORÓWNANIU DO INNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH – POWAŻNY.

KIERUNEK DZIAŁAŃ

W najbliższej perspektywie czasowej, ważne jest kontynuowanie ostrożnej polityki akcyzowej oraz dalsze wzmocnienie działań operacyjnych i legislacyjnych – nie tylko żeby dalej zmniejszać szara strefę, ale również żeby nie dopuścić do jej ponownego wzrostu, bo na horyzoncie są dodatkowe czynniki ryzyka:

- 1.** zakaz stosowania dodatków smakowych, przede wszystkim mentolu, od maja 2020 roku na terytorium całej Unii Europejskiej,
- 2.** ryzyko zbyt wysokiej podwyżki minimalnej akcyzy wymaganej przez UE w rewizji dyrektywy akcyzowej,
- 3.** ryzyko zakazu paczek typu „slim”.

1. ZAKAZ STOSOWANIA DODATKÓW SMAKOWYCH,

PRZEDĘ WSZYSTKIM MENTOLU, OD MAJA 2020 ROKU
NA TERYTORIUM CAŁEJ UNII EUROPEJSKIEJ,

Wejście w 2020 roku w życie przepisów dyrektywy tytoniowej, zabraniających wprowadzanie na rynek papierosów z dodatkami smakowymi (chodzi przede wszystkim o mentol w różnej formie), stanowi duże zagrożenie dla rynku – niemal ¼ legalnego rynku w Polsce to dzisiaj papierosy mentolowe (16).

Zagrożenie jest tym większe, że Polska stanowi wschodnią granicę Unii Europejskiej – u naszych wschodnich sąsiadów podobne zakazy nie obowiązują, zatem można spodziewać się zjawiska szmuglowania i nielegalnego wprowadzania na polski rynek papierosów mentolowych wyprodukowanych w Białorusi czy na Ukrainie lub Rosji. Ucierpią na tym legalnie działający producenci i budżet państwa, dlatego szczególnie istotne będzie skupienie w tym czasie działań przeciwdziałających szarej strefie we wschodniej części kraju.

(16) Dane własne.

2. RYZYKO ZBYT WYSOKIEJ PODWYŻKI MINIMALNEJ AKCYZY WYMAGANEJ PRZEZ UE W REWIZJI DYREKTYWY AKCYZOWEJ

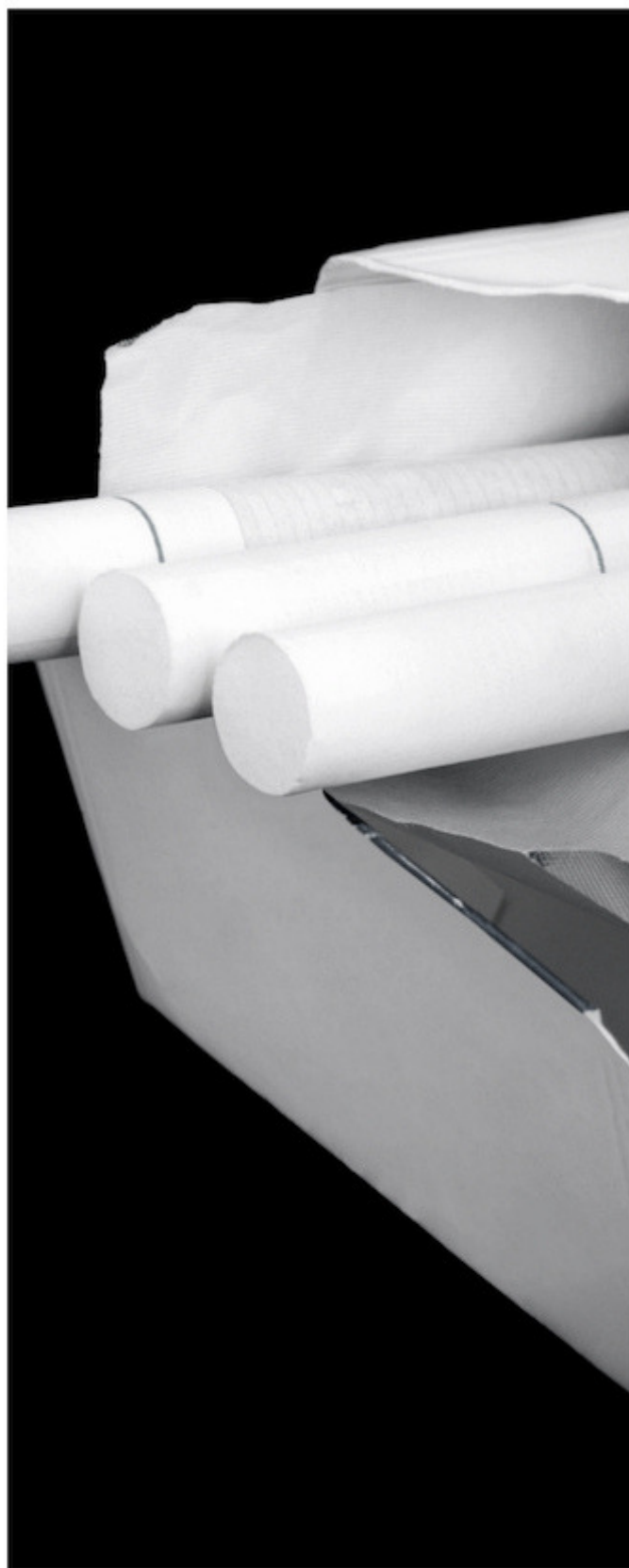
W Komisji Europejskiej trwają prace nad rewizją Dyrektywy Rady 2011/64/UE w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych. Państwa tzw. „starej Unii” forsują koncepcję, by w ramach rewizji podnieść minimalny poziom akcyzy na wyroby tytoniowe. Wschodnia granica Polski jest wschodnią granicą Unii Europejskiej, a już w tej chwili przeciętna cena paczki papierosów w Polsce jest znacznie wyższa niż na Ukrainie czy Białorusi (3,19 euro vs. 0,52 euro i 0,43 euro) (17).

W przypadku podniesienia minimalnego poziomu akcyzy na poziomie unijnym, problem jedynie się pogłębi. Polska powinna przeciwdziałać zbyt wysokiej podwyżce minimalnej akcyzy zapisanej w dyrektywie akcyzowej.

(17) Dane własne.



3. RYZYKO ZAKAZU PACZEK TYPU „SLIM”



Polski prawodawca aktualnie proceduje projekt ustawy de facto zakazujący wprowadzania na rynek papierosów w paczkach typu slim. Nie wymagają tego przepisy unijne, a ryzyka związane z wprowadzeniem tej regulacji są analogiczne, jak w przypadku papierosów mentolowych – nielegalnie funkcjonujące podmioty nie są objęte restrykcjami, więc naturalnie część konsumentów zdecyduje się zaopatrywać właśnie u nich.

Prawie ¼ papierosów konsumowanych w Polsce – jest sprzedawana w paczkach typu slim.

Wszystkie wymienione ryzyka, a także dalsze rekomendacje służące pogłębieniu i zintensyfikowaniu walki z szarą strefą, zostaną bardziej szczegółowo opisane w ramach szerszego opracowania, którego publikacja planowana jest na listopad 2018 roku.

BUSINESS PAPER #3



SKONTAKTUJ SIĘ Z NAMI

WWW.ZPP.NET.PL



10 000

cytowań w mediach
rocznie



80 000

followers – profile na
Twitter



125 000

fanów
na Facebook



700 000

minimalny zasięg
miesięczny na
Facebook