



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 22 вересня 2015 року № 5-3

м. Київ

Про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету. За результатом розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Діючі в Україні механізми державної підтримки виробництва альтернативних видів палива шляхом пільгового оподаткування виробників біопалива були недостатньо ефективними, оскільки їх застосування не забезпечило сталого зростання виробництва цієї продукції, завантаження наявних потужностей аграрних підприємств і підприємств спиртової галузі.

Державною фіскальною службою України не забезпечено належний рівень взаємодії з Міністерством аграрної політики та продовольства України, Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України та іншими органами державної влади, що не сприяло створенню ефективної та дієвої системи контролю за дотриманням законодавства суб'єктами господарювання - виробниками альтернативних видів палива.

Водночас Міністерством фінансів України не забезпечено здійснення на належному рівні аналізу ефективності функціонування пільгового оподаткування суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, що мало негативний вплив на формування податкової і митної політики у цій сфері.

Протягом 2013-2014 років і I кварталу 2015 року виробниками альтернативних видів палива було застосовано податкових пільг на 3,8 млрд. грн. (у 2013 році – 2,8 млрд. грн., у 2014 році – 0,8 млрд. грн., у I кварталі 2015 року – 0,2 млрд. грн.), з яких майже 99 відс. – це пільги з акцизного податку. Загалом протягом дослідженого періоду платники податків

зазначеної категорії сплатили до бюджету близько 0,6 млрд. грн. податків і зборів, що у 6,3 раза менше отриманих ними податкових пільг.

У дослідженому періоді спостерігається збільшення обсягів виробництва біогазу майже в 5,6 раза, твердого біопалива – в 2,7 раза, при цьому абсолютні показники обсягів виробництва цих видів продукції залишаються невеликими.

Однак слід зазначити, що з 2013 року виробництво біодизелю в Україні практично повністю припинилось, а сировина, яка використовується для виготовлення цієї продукції (ріпак), експортується її виробниками в інші країни світу.

Відсутня стала тенденція й щодо розвитку виробництва біоетанолу і компонента моторного палива альтернативного (далі – КМПА). Якщо у 2013 році обсяги виробництва біоетанолу збільшилися в 2,1 раза та КМПА в 1,8 раза порівняно з показниками 2012 року, то протягом 2014 року обсяги виробництва цих видів продукції порівняно з 2013 роком зменшилися у 3,7 і 2,5 рази відповідно. Скорочення виробництва зазначеної продукції спостерігалось і в I кварталі 2015 року.

Заходи, які вживалися контролюючими органами для запобігання незаконному виробництву біоетанолу без відповідних ліцензій, були недостатніми, через що незаконно вироблений біоетанол надалі використовувався для виробництва необлікованого КМПА, що впливало на формування нелегального ринку бензину моторного. За інформацією ДФС України, внаслідок проведення таких операцій втрати державного бюджету зі сплати акцизного податку становили близько 2,5 млрд. гривень.

2. Упродовж 2013-2014 років і I кварталу 2015 року нормативно-правове регулювання пільгового оподаткування виробництва альтернативних видів палива було неузгодженим і недосконалим.

2.1. Зміни до законодавства щодо правового регулювання оподаткування виробників альтернативних видів біопалива не були системними та належним чином обґрунтованими, що призвело до скорочення виробництва рідких видів біопалива. Так, із запровадженням у 2013 році оподаткування акцизним податком біодизелю (46 євро за тонну) його виробництво в Україні стало економічно не вигідним. Незважаючи на це, за поданням Кабінету Міністрів України ставка оподаткування акцизним податком біодизелю та його сумішей з 01.01.2015 була підвищена до 102 євро за тонну.

Недосконалість податкового законодавства спричинила різне трактування його норм контролюючими органами і платниками податків щодо виробництва і реалізації (переміщення) окремих спиртовмісних рідин (КМПА та інших компонентів моторних палив), зокрема щодо коду УКТ ЗЕД, до якого має відноситись ця продукція. Як наслідок, контролюючими органами в ряді випадків застосовані значні фінансові санкції до виробників цієї продукції, які оскаржуються ними в судах, а виробництво біоетанолу та КМПА практично призупинено.

Таким чином, через умови оподаткування біодизелю та біоетанолу, що діють на сьогодні, в країні згортається їх виробництво, скорочуються робочі місця, простоюють виробничі потужності, витрачаються валютні ресурси на імпорту бензину і дизелю, не зменшується негативний вплив на екологію від транспорту, втрачаються доходи державного бюджету.

Водночас скасування з 20.09.2015 законодавчо встановлених вимог щодо обов'язкового використання біоетанолу при виробництві та/або реалізації бензинів моторних також не сприятиме збільшенню виробництва біоетанолу.

Зазначене створює ризики недосягнення Україною до 2020 року мінімальної частки 10 відс. біопалива у загальному споживанні призначених для транспортної сфери бензину та дизельного палива, як це передбачено Національним планом дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 902-р, та Директивою 2009/28/ЄС Європейського Парламенту та Ради про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються Директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС.

2.2. Оскільки Кабінет Міністрів України не ухвалив необхідних нормативних актів, ускладнювалась робота контролюючих органів із здійснення контролю за діяльністю виробників біопалив та забезпечення повноти сплати ними належних податків і зборів до бюджету. Зокрема, Урядом не забезпечено затвердження:

- Порядку ведення державного реєстру виробників рідких біологічних видів палива та біогазів відповідно до вимог пункту 4 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 21.05.2009 № 1391 "Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння виробництву та використанню біологічних видів палива". Крім того, до грудня 2014 року Кабінетом Міністрів України не було визначено органу, уповноваженого вести цей реєстр;

- переліку підприємств, які мають право здійснювати діяльність, пов'язану з додаванням біоетанолу та біокомпонентів на його основі до вуглеводної основи (бензинів, фракцій, компонентів), відповідно до вимог статті 4 Закону України від 07.02.1991 № 698 "Про підприємництво".

2.3. За відсутності у Податковому кодексі України норм щодо відповідальності платника за неподання, несвоєчасне подання або неправильне заповнення звіту про суми податкових пільг контролюючі органи не володіють повною та достовірною інформацією про кількість платників податків, які отримали податкові пільги, кількість отриманих пільг і суми недонадходжень до державного бюджету внаслідок застосування пільгового оподаткування.

2.4. Норми Порядку обліку сум податків та зборів, не сплачених суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 № 1233, потребують узгодження з нормами Податкового кодексу України, зокрема, у частині термінів подання звіту про суми податкових пільг і термінів подання податкової декларації з податку на прибуток, а також щодо надання права платнику податків подавати уточнюючий звіт про суми податкових пільг у разі подання ним уточнюючого розрахунку до податкової декларації.

2.5. Через те, що на сьогодні статистична звітність щодо виробників альтернативних видів палива та обсягів виробництва ними біопалива не передбачена, державні органи не володіють достовірною інформацією про обсяги виробництва альтернативного видів палива.

3. ДПС (до 20.03.2013), Міндоходів (з 20.03.2013), ДФС (з 17.07.2014) не забезпечили у дослідженому періоді створення ефективної системи контролю

за правомірністю застосування податкових пільг виробниками альтернативних видів палива та цільовим використанням коштів, вивільнених від оподаткування.

3.1. Контролюючими органами не забезпечено належного обліку податкових пільг, отриманих суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво альтернативних видів палива, та контролю за своєчасністю подання ними до контролюючих органів звітності про суми отриманих податкових пільг. За результатами аналізу показників податкової звітності та звітів про суми податкових пільг встановлено:

- невідповідність сум податкових пільг, задекларованих у податкових деклараціях та звітах про суми податкових пільг. Так, у поданих виробниками альтернативних видів палива звітах про суми податкових пільг з податку на прибуток (код пільги 11020281) за 2013 рік загальна сума пільг у 2 рази більша (завищена на 8,9 млн. грн.), ніж їх розрахункова загальна сума відповідно до декларацій з податку на прибуток. Водночас сума пільг з акцизного податку (код пільги 14020042), які відображені у звітах про суми податкових пільг за 2013 рік, менша на 45,9 млн. грн., ніж умовно нарахована сума акцизного податку з реалізованого біоетанолу відповідно до податкових декларацій з акцизного податку. Аналогічна ситуація мала місце і в 2014 році. Так, у поданих звітах про суми податкових пільг з податку на прибуток (код пільги 11020281) загальна сума пільг на 3,0 млн. грн. більша розрахункової суми за деклараціями з податку на прибуток;

- відсутність у деклараціях з податку на прибуток даних про підстави для застосування пільги. Так, без зазначення підстави для застосування пільги за кодом 11020281 у деклараціях з податку на прибуток у 2013 році вісім платників подали звіти про суми податкових пільг на загальну суму 6,9 млн. грн., у 2014 році – шість платників на суму 3,3 млн. грн.;

- невідповідність кодів податкових пільг, задекларованих у звітах про суми податкових пільг, підставам для звільнення, зазначеним у податкових деклараціях. Зокрема, шість платників ПДВ у поданих звітах про суми податкових пільг з ПДВ за кодом 14010457 зазначили підстави звільнення від оподаткування ПДВ, які не стосуються виробників альтернативних видів палива.

Встановлені випадки неподання або несвоечасного подання платниками податків до контролюючих органів звітів про суми податкових пільг, а також звітів про використання платниками податку на прибуток підприємств вивільнених коштів. Водночас мали місце випадки подання звітів про суми податкових пільг платниками податків, які згідно із законодавством не повинні були їх подавати. Як наслідок, узагальнена інформація контролюючих органів про кількість платників податків, які отримали податкові пільги і суми недонадходжень до державного бюджету, внаслідок застосування пільгового оподаткування є неповною та недостовірною.

3.2. ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено належного контролю за дотриманням податкового законодавства суб'єктами господарювання - виробниками альтернативних видів палива, у тому числі за правомірністю застосування ними податкових пільг. Зокрема:

- результативність контрольно-перевірочної роботи вкрай низька. Із донарахованих за результатами документальних перевірок сум податків і

штрафних санкцій платниками податків - виробниками альтернативних видів палива у 2013 році узгоджено 36,1 відс. зазначених сум, сплачено до державного бюджету 27,2 відсотка. У 2014 році та I кварталі 2015 року практично всі донараховані контролюючими органами грошові зобов'язання оскаржуються платниками податків у судовому порядку і не сплачені до державного бюджету;

- встановлено, що протягом 2013 року неправомірно отримали пільгу з податку на прибуток за кодом 11020281 п'ять суб'єктів, які не отримували свідоцтва про належність палива до альтернативного, протягом 2014 року – чотири суб'єкти, через що ці суб'єкти господарювання неправомірно скористалися податковими пільгами з податку на прибуток на загальну суму 462,4 тис. грн.;

- митницями ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) не забезпечено належного контролю за правомірністю отримання платниками податків податкових пільг з ПДВ та ввізного мита, внаслідок чого дані митної статистики щодо умовно нарахованих сум вказаних податків є недостовірними, а державний бюджет недоотримав належні суми податків. Так, встановлено, що у 2013 році суб'єктом господарювання-імпортером ввезено на митну територію України не ту котельню, на яку йому був виданий Мінекономрозвитку висновок про те, що товари, які використовуються для розвитку виробництва і забезпечення споживання біологічних видів палива, не виробляються та не мають аналогів в Україні. Крім цього, митними органами здійснено митне оформлення автобуса марки VAN HOOЛ для перевезення людей (для гастрольних турів), на який висновок Мінекономрозвитку взагалі не надавався. Таким чином, ці два суб'єкти господарювання неправомірно скористалися податковими пільгами з ПДВ та ввізного мита на загальну суму 7,9 млн. гривень.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету направити Кабінету Міністрів України та рекомендувати розглянути питання щодо:

- встановлення переліку підприємств, які здійснюють діяльність пов'язану з додаванням (змішуванням) біоетанолу та/або біокомпонентів на його основі

до вуглеводної основи (бензинів, фракцій, компонентів), відповідно до статті 4 Закону України "Про підприємництво";

- надання Міністерству фінансів України спільно з Міністерством аграрної політики та продовольства України, Державною фіскальною службою України і Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України доручення стосовно розробки заходів та пропозицій щодо внесення змін до законодавства, спрямованих на стимулювання виробництва рідких видів біопалива (біодизелю, біоетанолу, компонента моторного палива альтернативного);

- запровадження Державною службою статистики України статистичної звітності щодо обсягів виробництва окремих видів альтернативного палива.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету направити Міністерству фінансів України з пропозиціями:

- забезпечити на постійній основі проведення моніторингу та аналізу ефективності функціонування податкових і митних пільг та їх впливу на розвиток відповідних галузей економіки;

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до податкового законодавства для покращення адміністрування та обліку податкових пільг, зокрема щодо запровадження відповідальності платників податків за неподання, несвоєчасне подання звітів про суми податкових пільг, узгодження термінів подання зазначених звітів з термінами подання податкової звітності.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету направити Міністерству аграрної політики та продовольства України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час перевірки;

- по мірі підготовки надавати Рахунковій палаті інформацію про результати моніторингу стану розвитку виробництва альтернативних видів палива, проведеного в терміни, визначені внутрішніми розпорядчими документами.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету направити Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час перевірки;

- провести перевірки щодо правомірності застосування податкових пільг суб'єктами господарювання, у яких були встановлені факти декларування податкових пільг з податку на прибуток за кодом 11020281 без отримання свідоцтва про належність палива до альтернативного, а також ввезення товарів без сплати ПДВ і ввізного мита за відсутності відповідного висновку про те, що товари, які використовуються для розвитку виробництва і споживання

біологічних видів палива, не виробляються та не мають аналогів в Україні, виданого Мінекономрозвитку, та у разі встановлення порушень законодавства вжити відповідних заходів;

- забезпечити підвищення якості контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань адміністрування податкових пільг і їх цільового використання та запровадження ефективного контролю за дотриманням норм чинного законодавства з питань державної митної справи;

- по мірі підготовки надавати Рахунковій палаті інформацію про обсяги виробництва альтернативних видів палива, які належать до підакцизних товарів, що узагальнюються в терміни, визначені внутрішніми розпорядчими документами.

7. Рішення Рахункової палати про результати аналізу стану адміністрування податкових пільг, наданих суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива, та їх впливу на надходження до державного бюджету направити Державному агентству з енергоефективності та енергозбереження України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час перевірки;

- по мірі підготовки надавати Рахунковій палаті інформацію про результати моніторингу стану розвитку виробництва альтернативних видів палива, проведеного в терміни, визначені внутрішніми розпорядчими документами.

8. Оприлюднити рішення на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута