



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 вересня 2016 року № 17-6

м. Київ

Про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива 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 аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державний контроль за виробництвом і обігом пива, який здійснювався протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року Міндоходів (ДФС), не усунув ризиків незаконного виробництва та ввезення на митну територію України цієї продукції за відсутності відповідних ліцензій і не забезпечив приросту платежів з акцизного податку до державного бюджету за рахунок покращення його адміністрування.

Органами ДФС не забезпечено проведення системних контрольних заходів з метою встановлення фактичного стану дотримання виробниками пива вимог Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" у зв'язку з віднесенням пива з **01.07.2015 до алкогольних напоїв**, а отже, створено ризику реалізації пива без сплати акцизного податку.

Загалом протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року до Державного бюджету України надійшло майже **6,8 млрд грн акцизного податку з пива**. Збільшення надходжень цього податку відбувалося за рахунок підвищення ставок податку **майже у три рази**, а вплив діяльності ДФС на це був номінальним.

Внаслідок недостатнього контролю органів ДФС у сфері виробництва, обігу та реалізації пива, а також через незабезпечення міжгалузевої координації у цій сфері лише **20 відс.** суб'єктів господарювання – виробників пива забезпечили реєстрацію власних складських приміщень в Єдиному державному реєстрі місць зберігання. Крім того, мали місце випадки виробництва, імпорту та експорту пива за відсутності відповідних ліцензій. **Як наслідок, є ризики нелегального виробництва та імпорту пива, а отже – недонадходжень акцизного податку з пива до державного бюджету.**

2. Мінфіном, Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, ДФС не забезпечено на належному рівні аналізу впливу законодавства, що унормовує питання державного регулювання виробництва і обігу пива, а також адміністрування акцизного податку з цієї продукції, та удосконалення законодавства у цій сфері.

Упродовж 2014–2015 років та I півріччя 2016 року спостерігалася **стійка тенденція до скорочення обсягів виробництва пива та імпорту цієї продукції, а отже – бази оподаткування акцизним податком з пива.** Так, за даними Держстату, скорочення виробництва пива в Україні протягом 2014–2015 років становило **28,8 відс.**, імпорту цієї продукції – **більше ніж у два рази.** Не став винятком і 2016 рік: виробництво пива протягом I півріччя 2016 року скоротилось на **8,5 відс.** порівняно з аналогічним періодом 2015 року, імпорт – на **28,6 відсотка.**

Як наслідок, діючий порядок оподаткування пива акцизним податком і державного регулювання виробництва, обігу і споживання цієї продукції був недостатньо ефективним, оскільки **не забезпечив сталих надходжень до державного бюджету акцизного податку з пива.** Так, у 2015 році надходження до державного бюджету цього податку **зменшились на 6,8 відс.** (на **174,6 млн грн**) порівняно з 2014 роком.

Лише протягом року після запровадження ліцензування діяльності з виробництва та імпорту пива значно скоротилася кількість платників акцизного податку з пива: виробників – майже **на 23 відс.**, імпортерів – на **33 відс.**, що **негативно вплинуло на надходження акцизного податку з пива до державного бюджету.** Однією з причин зменшення кількості виробників пива стало запровадження однакової вартості ліцензій на оптову торгівлю, що створило несправедливі конкурентні умови для малих і середніх пивоварень порівняно з великими пивзаводами, які мають значно більші обсяги реалізації пива.

Водночас підвищення рівня оподаткування алкогольної продукції, в тому числі і пива, без одночасного запровадження ефективних заходів із запобігання незаконному виробництву та ввезенню на митну територію України алкогольної продукції призвело до тінізації ринку цієї продукції, а отже – до значних недонадходжень акцизного податку до державного бюджету.

3. Протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року законодавство, яке регулювало питання державного контролю за виробництвом та обігом пива, а також адміністрування акцизного податку з пива, було недосконалим і неузгодженим.

3.1. Окремі норми постанови Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 № 493 "Про тимчасовий порядок видачі ліцензій на право імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів і роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами" (із змінами) не відповідають вимогам Закону України від 19.12.1995 № 481 "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів", зокрема у Тимчасовому порядку:

- пункт 4 у частині вартості ліцензій на право експорту, імпорту та оптової торгівлі алкогольними напоями;
- пункт 6 у частині визначення органу ліцензування оптової торгівлі алкогольними напоями;

- пункт 7 у частині регулювання порядку здійснення поставок алкогольних напоїв суб'єктами підприємницької діяльності, які отримали ліцензії на виробництво алкогольних напоїв підприємствам оптової і роздрібною торгівлі та іншим українським споживачам без ліцензій на оптову торгівлю;

- пункт 32 у частині регулювання встановлення суми щорічної плати за ліцензії на роздрібну торгівлю, за кожне місце торгівлі алкогольними напоями у містах, селищах міського типу та сільській місцевості, а також у частині визначення розміру плати за ліцензію на роздрібну торгівлю алкогольними напоями на кожне місце торгівлі алкогольними напоями у містах, селищах міського типу та сільській місцевості.

3.2. Деякі нормативно-правові акти містять норми з посиланням на органи державної влади, що припинили свою діяльність після адміністративної реформи. Зокрема, це стосується Закону України від 16.04.1991 № 959 "Про зовнішньоекономічну діяльність" у частині посилання на центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики; наказу Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 № 85 "Про затвердження Порядку проведення атестації виробництва спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів", зареєстрованого в Мін'юсті 12.06.1996 за № 291/1316, наказу ДПА України від 28.05.2002 № 251 "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру місць зберігання", зареєстрованого в Мін'юсті 15.08.2002 за № 670/6958, у частині посилання на ДПА України.

4. Протягом II півріччя 2015 року та I півріччя 2016 року ДФС і Мінекономрозвитку не забезпечили належного контролю за наявністю ліцензій на виробництво, імпорт та експорт пива.

4.1. Аудит засвідчив, що в Мінекономрозвитку та центральному апараті ДФС відсутня узагальнена інформація про кількість виданих, анульованих і діючих ліцензій на право проведення операцій з імпорту та експорту пива за період з 01.01.2015 по 01.07.2016.

Одночасно встановлено, що органами ДФС не приділялася належна увага контролю за наявністю ліцензій на імпорт і експорт алкогольних напоїв у суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД), що здійснювали операції з постачання пива. Так, контрольною групою Рахункової палати за результатами аналізу інформації Держстату та Мінекономрозвитку про суб'єктів ЗЕД, які з 01.07.2015 по 01.07.2016 здійснювали імпорт та експорт пива, встановлено, що **3 суб'єкти ЗЕД ввозили на митну територію України пиво та 15 суб'єктів ЗЕД експортували цю продукцію за відсутності відповідних ліцензій.**

4.2. Згідно з аналізом даних ДФС щодо кількості діючих ліцензій на виробництво пива та кількості суб'єктів господарювання, які подали декларацію акцизного податку (пиво), станом на 01.08.2015 ліцензії на виробництво пива отримали лише **27,8 відс.** суб'єктів господарювання – виробників пива. Станом на 01.01.2016 діючі ліцензії на виробництво пива мали **76,3 відс.** виробників пива, які подали декларації акцизного податку, а станом на 01.06.2016 – **95,6 відсотка.** Така ситуація свідчить про наявність ризиків здійснення окремими суб'єктами господарювання незаконного (безліцензійного) виробництва пива та його реалізації.

4.3. На сьогодні функції з ліцензування діяльності з виробництва алкогольних напоїв (у тому числі пива), оптової і роздрібною торгівлі цією продукцією, а також контролю за їх наявністю та дотриманням умов ліцензування покладено на ДФС. Така практика створює корупційні ризики і не сприяє підвищенню результативності контролю за виробництвом та обігом алкогольних напоїв. Світовий досвід свідчить, що виконання цих функцій доцільно покласти на різні органи державної влади.

5. Мінфін, ДФС не здійснювали якісного планування та визначення реальних прогнозних показників щодо надходжень акцизного податку до державного бюджету з виробленого та ввезеного на митну територію України пива.

Доведення Мінфіном до Міндоходів (ДФС) індикативних показників з надходження до Державного бюджету України акцизного податку здійснювалось відповідно до додатка 1 законів про Державний бюджет України на 2014–2016 роки узагальнено, а не в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції). Отже, за відсутності планових показників на відповідний рік проаналізувати стан виконання органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) плану надходжень акцизного податку з пива неможливо.

Разом з тим у 2014–2015 роках Міндоходів (ДФС) забезпечено досягнення прогнозних показників надходжень акцизного податку з пива, розрахованих Мінфіном при складанні проектів законів про Державний бюджет України на 2014–2015 роки, лише на рівні **90,4 і 89,6 відс. відповідно**. Як наслідок, до державного бюджету загалом не надійшло близько **550 млн грн акцизного податку з пива**.

Крім того, враховуючи, що надходження акцизного податку з пива у I півріччі 2016 року становили лише **34,6 відс.** від прогнозних показників, розрахованих Мінфіном на 2016 рік, є підстави вважати, що і в **2016 році ці прогнозні показники не будуть досягнуті**.

6. Існуюча в ДФС практика організації контролю за надходженнями акцизного податку з пива не дає змоги всебічно та ґрунтовно проаналізувати ефективність і результативність такого контролю за виробництвом та обігом пива, а також за його оподаткуванням акцизним податком.

6.1. Встановлено, що центральним апаратом ДФС формувалась узагальнена інформація про результати роботи її територіальних органів з адміністрування акцизного податку в цілому, тобто за всіма групами підакцизних товарів (продукції). Зокрема, на центральному рівні не узагальнюється інформація про:

- кількість виявлених випадків здійснення діяльності з виробництва, імпорту, експорту та реалізації пива без ліцензій;
- кількість виявлених незареєстрованих місць зберігання пива;
- результативність контрольно-перевірочної роботи в частині адміністрування акцизного податку з пива;
- стан оскарження рішень контролюючих органів із зазначених питань.

Внаслідок зазначеного ДФС на неналежному рівні проводила аналіз ситуації щодо стану справляння акцизного податку з пива, надходження якого становлять близько **5 відс.** від надходжень акцизного податку за всіма

групами підакцизних товарів (продукції), необхідний для оперативного прийняття управлінських рішень і підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цих питань.

6.2. ДФС не здійснювався належний контроль за обсягами виробництва та реалізації пива. Через **незабезпечення Мінфіном і ДФС своєчасного розроблення та затвердження** форм звітів про виробництво й обіг алкогольних напоїв та порядку їх заповнення, які б передбачали окрему позицію за кодом продукції "Пиво із солоду (солодове)", у ДФС відсутня **достовірна інформація про обсяги виробництва та реалізації пива за період з 01.07.2015 до 22.04.2016.**

Фактично до **22.04.2016** виробники пива сплачували акцизний податок, виходячи із самостійно задекларованих обсягів реалізації пива. При цьому офіційне виробництво пива у 2014 році становило близько **54 відс. від загального потенціалу галузі** (виробничі потужності підприємств галузі дають можливість виробляти до 450 млн декалітрів пива на рік), а в 2015 році – **43 відсотки**. Отже, за відсутності ефективного контролю з боку ДФС за обсягами виробництва пива та за наявності виробничих потужностей, які суттєво перевищують задекларовані обсяги виробництва цієї продукції, існували ризики нелегального виробництва і реалізації пива без сплати до державного бюджету належних податків, у тому числі й акцизного податку.

Аналіз даних ДФС і Держстату про обсяги реалізації пива на внутрішньому ринку України у 2014–2015 роках та I кварталі 2016 року дає підстави стверджувати, що є наявні ризики ухилення виробниками пива від сплати акцизного податку в сумі **понад 100 млн грн під час реалізації 4,7 млн дал пива**, які не були задекларовані виробниками та імпортерами цієї продукції.

Наявність таких ризиків підтвердили результати аудиту в ГУ ДФС України у Житомирській області, під час якого контрольною групою Рахункової палати виявлені розбіжності між даними зазначеного територіального органу ДФС і даними Головного управління статистики у Житомирській області у частині обсягів реалізації пива у 2014–2015 роках **трьома суб'єктами господарювання в загальному обсязі 269,7 тис. дал**, а недонадходження акцизного податку до державного бюджету тільки від цих трьох виробників пива становили, за розрахунками, **2,7 млн гривень**.

Водночас органами ДФС не забезпечувалося на належному рівні виконання повноважень у частині міжгалузевої координації, зокрема щодо запровадження ефективної інформаційної взаємодії з Мінекономрозвитку, Мінагрополітики та Держстатом, з метою підвищення результативності контролю за суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва, експорту, імпорту пива та реалізації цієї продукції.

6.3. Контрольною групою Рахункової палати встановлено, що станом на 01.07.2016 із **152 виробників пива**, які здійснювали діяльність і сплачували акцизний податок з пива, **тільки 31 забезпечив реєстрацію власних складських приміщень** в Єдиному державному реєстрі місць зберігання відповідно до вимог статті 15 Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів".

Незважаючи на суттєві розбіжності між кількістю виробників пива, які здійснювали діяльність і сплачували акцизний податок з пива, і кількістю зареєстрованих ними місць зберігання власної продукції в Єдиному державному реєстрі місць зберігання, **органами ДФС не було забезпечено проведення контрольних заходів з метою встановлення фактичного стану дотримання виробниками пива вимог законодавства, а отже, існували ризики незаконного виробництва та реалізації пива без сплати акцизного податку.**

За розрахунками контрольної групи Рахункової палати, до виробників пива, які не внесли місця зберігання власної продукції до Єдиного державного реєстру місць зберігання і при цьому задекларували залишки готової продукції в обсязі **37 905,5 дал**, органи ДФС повинні були застосувати штрафних санкцій майже на **4,1 млн гривень**.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету та запропонувати прискорити розгляд і прийняття законопроектів, спрямованих на вдосконалення державного регулювання діяльності пивоварної галузі, зокрема малих пивоварень.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати:

- розглянути питання:

визначення органом ліцензування господарської діяльності з виробництва алкогольних напоїв (у тому числі пива) Міністерства аграрної політики та продовольства України, а з оптової і роздрібною торгівлі цією продукцією – Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;

планування надходжень акцизного податку в розрізі основних груп підакцизних товарів при складанні проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік;

- дати доручення відповідним органам державної влади щодо підготовки змін до нормативно-правових актів, які містять посилення на органи державної влади, що припинили свою діяльність після адміністративної реформи, зокрема до:

Закону України від 16.04.1991 № 959 "Про зовнішньоекономічну діяльність" у частині посилення на центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики;

наказу Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 № 85 "Про затвердження Порядку проведення атестації виробництва спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів", зареєстрованого в Мін'юсті 12.06.1996 за № 291/1316, у частині посилення на ДПА України;

наказу ДПА України від 28.05.2002 № 251 "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру місць зберігання", зареєстрованого в Мін'юсті 15.08.2002 за № 670/6958, у частині посилання на ДПА України;

- привести норми постанови Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 № 493 "Про Тимчасовий порядок видачі ліцензій на право імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів і роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами" у відповідність з вимогами Закону України від 19.12.1995 № 481 "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів";

- дати доручення Мінфіну, Мінекономрозвитку, ДФС розглянути питання збільшення вартості ліцензій на виробництво алкогольних напоїв, враховуючи інфляційні процеси, що відбулися в країні в останні роки.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати удосконалити методику прогнозування акцизного податку з пива, зокрема з метою врахування впливу збільшення ставок цього податку на базу оподаткування (обсяги виробництва та імпорту), а отже – на його надходження до державного бюджету, а також уточнення переліку органів державної влади, на підставі даних яких Мінфіном здійснюється прогнозування акцизного податку з пива, включивши до нього ДФС (замість ДПС) і Мінагрополітики.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

- розробити заходи з усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

- забезпечити підвищення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань справляння акцизного податку з пива та наявності ліцензій на виробництво, експорт, імпорт і обіг цієї продукції;

- проводити контрольні заходи з метою встановлення фактичного стану дотримання виробниками пива норм законодавства щодо реєстрації ними місць зберігання власної продукції в Єдиному державному реєстрі місць зберігання;

- спільно з Мінекономрозвитку запровадити інформаційну взаємодію щодо подання Мінекономрозвитку до ДФС інформації про видані (видані дублікати), переоформлені, анульовані або визнані недійсними ліцензії на провадження діяльності з імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, алкогольних напоїв;

- запровадити формування узагальненої інформації про результати роботи територіальних органів ДФС з адміністрування податків і зборів у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів, затверджених наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію".

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності планування та повноти надходжень акцизного податку з пива до державного бюджету надіслати Міністерству аграрної політики та продовольства України та рекомендувати:

- вдосконалити механізм прогнозування обсягів виробництва підакцизних товарів (продукції), у тому числі пива, зокрема з урахуванням впливу на ці показники запланованих змін умов оподаткування;

- розробити заходи з мінімізації негативних наслідків для вітчизняної пивоварної галузі, збереження виробничого потенціалу та створення умов для її ефективної роботи.

7. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута