



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

28.09.2017 № 16-1728

На № _____ від _____

Міністру фінансів України
Данилюку О.О.

Щодо результатів аналізу

Шановний Олександрє Олександровичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Відповідно до статей 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо рішення Рахункової палати та зазначений Звіт для реагування та вжиття заходів згідно з наданими пропозиціями.

Про вжиті заходи просимо поінформувати в терміни, визначені Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 38 арк.

З повагою

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 вересня 2017 року № 18-6

м. Київ

Про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку 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 обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету, яке здійснювалось Міністерством фінансів України протягом 2010–2016 років, було недостатньо обґрунтованим. Як наслідок, планові та прогнозні показники надходжень цього податку суттєво відрізнялися від його фактичних надходжень, що не сприяло збалансованості дохідної і видаткової частини державного бюджету.

1.1. Упродовж 2011–2014 років показник виконання планових показників надходжень до державного бюджету акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) коливався від 81,8 до 88,0 відс., внаслідок чого за чотири роки до державного бюджету не надійшло понад 17,8 млрд гривень. Водночас у 2015 і 2016 роках планові показники надходжень акцизного податку до державного бюджету були виконані на 106,2 і 104,6 відс. відповідно, а до державного бюджету додатково надійшло близько 4,7 млрд грн, при цьому станом на 01.01.2017 переплата акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) становила 6,5 млрд грн, або майже 12 відс. від загальної суми надходжень цього податку у 2016 році.

Виконання планових показників надходжень акцизного податку з ввезених в Україну підакцизних товарів (продукції) протягом 2011–2016 років мало стрибкоподібний характер і змінювалося в діапазоні від 89,2 до 131,5 відсотка.

1.2. Внаслідок державної податкової політики, що проводилась протягом дослідженого періоду і передбачала постійне підвищення ставок акцизного податку та розширення переліку підакцизних товарів, питома вага акцизного податку в загальних податкових надходженнях до державного бюджету зросла **від 12,6 відс. у 2011 році до 17,9 відс. у 2016 році.**

Водночас матеріали аналізу засвідчили, що Мінфін не здійснював економіко-математичного моделювання можливого впливу запропонованих змін ставок акцизного податку (як правило, підвищення цих ставок) на обсяги споживання підакцизних товарів (продукції), а отже, й на обсяги їх виробництва, імпорту і реалізації, що безпосередньо впливають на надходження акцизного податку до державного бюджету. Як наслідок – суттєве завищення прогнозних надходжень акцизного податку від запропонованих Мінфіном змін до законодавства.

Через необґрунтованість і непрогнозованість у середньо- та довгостроковій перспективі змін у податковій сфері, а також недосконале адміністрування акцизного податку контролюючими органами в галузях, що виробляють підакцизні товари, збільшився відсоток тіньової економіки.

Виходячи з рівня тіньового виробництва та обігу окремих видів підакцизних товарів (продукції) **в 2014 році, розрахованого Мінекономрозвитку, за оцінкою аудиторів Рахункової палати, недонадходження до бюджету акцизного податку тільки з пива, тютюнових виробів та вин натуральних становили близько 15 млрд гривень.**

1.3. Незважаючи на те, що прогнозування надходжень акцизного податку здійснюється Мінфіном у розрізі основних груп підакцизних товарів, у додатку 1 до законів про Державний бюджет України на відповідний рік надходження акцизного податку до державного бюджету плануються в цілому за всіма групами підакцизних товарів (продукції) з поділом на акцизний податок з вироблених в Україні та з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції).

Доведення Мінфіном до ДФС (Міндоходів, ДПС) і Держмитслужби індикативних показників з надходження до державного бюджету акцизного податку на 2011–2017 роки також здійснювалось відповідно до додатка 1 законів про Державний бюджет України узагальнено, а не в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції).

При цьому згідно з класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", **надходження з акцизного податку обліковуються Державною казначейською службою України у розрізі основних груп підакцизних товарів.**

Отже, за існуючої практики планування акцизного податку невиконання прогнозних показників надходжень цього податку за одною товарною групою підакцизних товарів (продукції) перекривалось перевиконанням за іншими групами, що у загальному підсумку зменшувало допущені Мінфіном **похибки в прогнозуванні надходжень акцизного податку в розрізі основних груп підакцизних товарів (продукції).** Наприклад, протягом дослідженого періоду рівень виконання прогнозних показників Мінфіну з **ввезених на митну територію України лікєро-горілчаних виробів коливався від 28,2 до**

261,5 відс., тютюнових виробів – від 53,1 до 125,1 відс., транспортних засобів і кузовів – від 76,5 до 230,4 відс., за групою "інші підакцизні товари" – від 21,4 до 593,1 відс., а з вироблених в Україні транспортних засобів і кузовів – від 14,5 до 163,9 відс., скрапленого газу – від 23,8 до 210,0 відс., бензину – від 45,6 до 127,9 відс. тощо.

Водночас через відсутність планових показників надходжень акцизного податку в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції) проаналізувати та оцінити стан їх виконання органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) неможливо, що не сприяє своєчасному прийняттю управлінських рішень щодо проведення заходів, спрямованих на виконання планових завдань.

2. Нормативно-правове забезпечення у сфері планування та прогнозування доходів Державного бюджету України, в тому числі й акцизного податку, в цілому сформоване, але протягом дослідженого періоду було нестабільним, що не сприяло точності планування надходжень акцизного податку.

Зокрема, протягом дослідженого періоду постійно змінювався порядок розподілу акцизного податку між загальним і спеціальним фондом державного бюджету.

Крім того, практично щороку вносились зміни до переліку підакцизних товарів (продукції), а також переглядалися ставки акцизного податку.

3. Мінфіном не досягнуто належного рівня виконання функцій щодо визначення основних організаційно-методичних засад бюджетного планування, які використовувалися для планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету.

3.1. Встановлено, що Методика прогнозування надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) і Методика прогнозування надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), які затверджені наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету", є недосконалими, оскільки не враховують при прогнозуванні акцизного податку багатьох чинників, які впливають на його надходження.

Крім того, окремі положення цих методик не відповідають нормам Податкового кодексу України, зокрема щодо особливостей обчислення акцизного податку зі спирту та тютюнових виробів. Водночас ці методики є застарілими та містять посилання на державні органи, діяльність яких була припинена під час адміністративної реформи.

Слід зазначити, що з часу затвердження цих методик до них не вносилися зміни чи доповнення з метою приведення їх у відповідність із чинним законодавством або для удосконалення окремих положень.

3.2. Методика прогнозування надходжень особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операції з деривативами та Методика прогнозування надходжень акцизного податку з електричної енергії не затверджені наказами Мінфіну в установленому порядку, а затверджені

директором департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку Мінфіну 21.02.2013 та 12.03.2015 відповідно, отже, ці документи не є організаційно-розпорядчими документами Мінфіну.

3.3. Під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства з питань справляння акцизного податку та здійснення державного контролю за виробництвом та обігом окремих видів підакцизних товарів (продукції) Мінфіном у дослідженому періоді не застосовувались економіко-математичні моделі для дослідження впливу таких змін на споживання підакцизних товарів (продукції), а отже – на обсяги внутрішньої реалізації та імпорту цих товарів, які є базою для оподаткування акцизним податком. За поясненнями Мінфіну, застосування економіко-математичних моделей потребує залучення значних обсягів інформаційних ресурсів і здійснення постійного щомісячного моніторингу великих за обсягом даних, а для виконання таких завдань, за інформацією Мінфіну, у нього недостатньо трудових ресурсів.

4. ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено належної організації роботи з підготовки пропозицій щодо прогнозу надходжень акцизного податку до державного бюджету, незважаючи на наявність у базах даних цих центральних органів виконавчої влади значної кількості показників, необхідних для проведення обґрунтованих розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Через застосування ДФС (Міндоходів, ДПС) і Мінфіном різної методології проведення розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку до державного бюджету, прогнози ДФС (Міндоходів, ДПС) щодо надходжень цього податку переважно суттєво відрізнялися від відповідних прогнозів Мінфіну (за винятком 2013 і 2016 років).

Так, на 2011 рік прогнозний показник надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), розрахований ДПС, був більшим від показника Мінфіну на **11,7 відс. (на 4,1 млрд грн)** і на **27,8 відс. (на 9,7 млрд грн)** від фактичних надходжень акцизного податку в цьому році.

Показники прогнозних надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 2012, 2014, 2015 і 2017 роки, що формувались ДФС (Міндоходів, ДПС), були **меншими від показників Мінфіну на 10–29 відс. (2,8–16,2 млрд гривень)**. При цьому показник ДФС (Міндоходів, ДПС) на 2012 рік був більш наближеним до фактичних надходжень, ніж показник Мінфіну.

З 2014 року (за винятком 2016 року) ДФС (Міндоходів) **збільшує розбіжність із прогнозними показниками надходжень акцизного податку Мінфіну**. При цьому прогнозні показники Мінфіну стають більш наближеними до показників фактичних надходжень. Водночас прогнозний показник ДФС (Міндоходів) на 2014 рік менший від показника фактичних надходжень **на 9,9 відс. (2,5 млрд грн)**, на 2015 рік – **на 16,8 відс. (5,6 млрд гривень)**.

Аналогічна ситуація складалася з формуванням показників прогнозних надходжень акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів.

5. Мінфіном не забезпечено дієвої та ефективної координації роботи державних органів, які залучались до процесу прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету. У багатьох випадках інформація, яка надавалась державними органами, була непорівнянна, неповна, а прогнози щодо розвитку відповідних галузей мали значні похибки, що в подальшому призводило до суттєвих похибок і в прогнозах надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Встановлено, що у дослідженому періоді діяли угоди про інформаційне співробітництво, які були укладені між Мінфіном і Держстатом, Держмитслужбою, Міндоходів та ДФС. Також наказом Мінфіну від 27.04.2015 № 464, зареєстрованим у Мін'юсті 15.05.2015 за № 540/26985, затверджено Порядок обміну податковою інформацією між Мінфіном і ДФС.

Крім того, Мінфін отримував інформацію, необхідну для проведення прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету, за окремими запитами від Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, Міненерговугілля, Національного банку України, ДФС (Міндоходів, ДПС). Проте додатки до запитів Мінфіну, відповідно до яких державні органи мали надавати інформацію, містили не всі групи підакцизних товарів, передбачені окремими позиціями пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу України.

При цьому надання Мінекономрозвитку, Мінагрополітики та Міненерговугіллям відомостей щодо прогнозних обсягів виробництва, імпорту та експорту підакцизних товарів здійснювалось за формами, які не відповідали запитуваній Мінфіном інформації, не в повному обсязі, з помилками та в різних одиницях виміру.

Відсутність точних і достовірних показників фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів, а також методики прогнозування обсягів виробленої, реалізованої та імпортованої підакцизної продукції за її видами, яка б враховувала всі чинники, що впливають на них, призводила до неякісного формування відповідних прогнозних показників.

Як наслідок, **прогнози Мінфіну** щодо обсягів оподаткованої реалізації на внутрішньому ринку підакцизних товарів та їх імпорту здебільшого **суттєво відрізнялись від фактичних показників**. Так, наприклад, найбільші відхилення у бік завищення прогнозу обсягів реалізації на внутрішньому ринку підакцизних товарів (продукції) були щодо виноробної продукції на 2012 рік – **в 2 рази** (17 млн дал), на 2013 рік – **на 59 відс.** (8 млн дал); щодо сигарет на 2013 рік – **на 23 відс.** (16 млрд шт.); лікєро-горілчаних виробів на 2016 рік – **на 45 відс.** (9 млн дал).

Прогнозні обсяги **імпортних операцій**, розраховані Мінфіном, по виноробній продукції на 2011 і 2012 роки **менші від фактичних показників більше ніж у 3 рази** (7 млн дал та 5 млн дал відповідно), по лікєро-горілчаних виробках на 2011 рік **менші в 2,7 рази** (1,5 млн дал), а на 2016 рік **більші від фактичного ввезення в 3 рази** (3 млн дал); по пиву на 2015 рік **більші майже в 2 рази** (2 млн дал).

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати доручити:

- Мінфіну розглянути питання запровадження планування надходжень акцизного податку до державного бюджету і доведення індикативних показників до контролюючих органів, відповідальних за його справляння, з деталізацією за основними групами підакцизних товарів (продукції) з метою забезпечення належного контролю за надходженням акцизного податку до Державного бюджету України;

- Мінекономрозвитку, Мінфіну, Мінагрополітики, Міненергougілля, Держстату і ДФС розглянути питання уніфікації звітності, що подається виробниками та імпортерами підакцизних товарів (продукції);

- Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, Міненергougілля і ДФС забезпечити розроблення економіко-математичних моделей прогнозування обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції) за їх видами з урахуванням можливого впливу запропонованих змін до законодавства (зміни ставок акцизного податку, доповнення переліку підакцизних товарів (продукції), зміни в адмініструванні цього податку) на обсяги споживання підакцизних товарів (продукції).

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати забезпечити:

- вжиття заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час контрольньо-аналітичного заходу;

- внесення змін до Методики прогнозування надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) і Методики прогнозування надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), які затверджені наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету", з метою приведення їх у відповідність із чинним законодавством та удосконалення їх окремих положень, зокрема в частині прогнозування надходжень акцизного податку зі спирту, тютюнових виробів, пального, транспортних засобів, а також уточнення переліку органів

державної влади, на підставі даних яких Мінфіном здійснюється прогнозування акцизного податку;

- затвердження методики планування та прогнозування надходжень акцизного податку з електричної енергії відповідним наказом Мінфіну.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету надіслати Державній фіскальній службі України і рекомендувати забезпечити:

- вжиття заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час контрольно-аналітичного заходу;

- підготовку пропозицій щодо удосконалення методики проведення розрахунків прогнозних показників надходжень акцизного податку за групами підакцизних товарів (продукції) та подання їх на розгляд та узгодження Міністерству фінансів України.

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

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

Т. в. п. Голови Рахункової палати



О.С. Яременко