

29 вересня 2017 року

Аналіз законопроекту №7110-1 «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня діючого в ЄС)»

1. Вступ та контекст

Законопроект пропонує наступні основні зміни до чинного законодавства:

1. Встановлення ставок специфічного акцизного податку не в гривнях, а в євро.
2. Збільшення специфічних ставок акцизного податку на тютюнові вироби у 2018 році – на прогнозний індекс споживчих цін 8,1% та додатково на 20%.
3. Щорічне збільшення ставок специфічного акцизного податку на тютюнові вироби: у 2019-2025 роках на 20% до рівня 90 євро за 1000 штук.
4. Встановлення загальної суми податкових зобов'язань з акцизного податку на сигарети та середньозваженої роздрібною ціни продажу сигарет, яка визначається та оприлюднюється на власному офіційному веб-сайті центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.
5. Встановлення з 2025 року правила, що у разі, якщо загальна сума податкових зобов'язань з акцизного податку на сигарети за попередній рік буде менше ніж 60% від середньозваженої роздрібною ціни продажу сигарет за той же рік, з 01 квітня до 31 грудня поточного року сума акцизного податку не повинна бути меншою встановленого мінімального акцизного податкового зобов'язання, помноженого на коефіцієнт 1,1.

Законопроект розроблено відповідно до розпорядження КМУ №275 від 3 квітня 2017 року, в якому Мінфіну (разом з ДФС, МЗС, МОЗ, Мінекономрозвитку та Мінагрополітики) доручено підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проекти графіків наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня, передбаченого директивою ЄС № 2011/64/ЄС.

Слід зазначити, що це розпорядження ґрунтується на статті 352 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає *«поступове наближення акцизних ставок на тютюнові вироби, наскільки це можливо, беручи до уваги обмеження регіонального контексту, у тому числі шляхом діалогу на регіональному рівні та відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ про контроль над тютюном 2003 року»*.

Стаття 6 Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну (РКБТ), яка була ратифікована Україною 2006 року, визнає, що цінові й податкові заходи є ефективним і важливим засобом скорочення споживання тютюну різними групами населення, особливо молоддю і визначає, що країни мають здійснювати податкову політику і, у разі доцільності, цінову політику стосовно тютюнових виробів для того, щоб сприяти досягненню цілей у галузі охорони здоров'я, спрямованих на **скорочення споживання тютюну**. У 2014 році Конференцією Сторін РКБТ було ухвалено керівні принципи для виконання Статті 6 РКБТ¹. **Подальший аналіз законопроекту буде проведено з врахуванням цих Керівних принципів.**

¹ Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC
http://who.int/entity/fctc/treaty_instruments/Guidelines_Article_6_English.pdf?ua=1

2. Підвищення ставок акцизу в 2018 році

Проектом пропонується встановити в 2018 році специфічну ставку акцизу в розмірі 19,32 євро на 1000 сигарет, а мінімальну ставку – в розмірі 25,84 євро на 1000 сигарет. За умови, що обмінний курс буде становити 30 грн за 1 євро (надалі буде використовуватися саме такий курс), відповідні ставки акцизу становитимуть 579,6 грн на 1000 сигарет (або 11,592 грн на пачку з 20 сигарет) та 775,2 грн на 1000 сигарет (або 15,504 грн на пачку з 20 сигарет). Адвалорний податок запропоновано залишити на рівні 12% від декларованої виробником або імпортером максимальної роздрібної ціни сигарет.

У 2017 році мінімальний специфічний податок на пачку з 20 сигарет становить 11,96 грн. Цей податок сплачується на всі сигарети, чия декларована максимальна роздрібна ціна не перевищує 25,08 грн за пачку з 20 сигарет. За даними Державної служби статистики лише сигарети преміум-класу наразі мають ціну вище 25 грн. Середня реальна роздрібна ціна сигарет преміум-класу у липні 2017 року становила 30,4 гривні, з урахуванням 5% місцевого роздрібногo акцизу, середня декларована максимальна роздрібна ціна становила: $30,4/1,05=28,95$ грн. Для сигарет медіум-класу відповідні ціни становили 24,48 грн та 23,31 гривні, інші сигарети були ще дешевші. За даними агенції Євромонітор сигарети преміум класу останніми роками займали приблизно 18% ринку сигарет в Україні. **Таким чином, мінімальний специфічний акциз сплачується з приблизно 82% сигарет, що продаються в Україні. Це також означає, що адвалорний акциз фактично не діє для 82% сигарет в Україні.**

Сигарети в Україні є єдиним товаром, на який держава (відповідно до Статті 220 Податкового кодексу України) дозволила виробникам та імпортерам встановлювати максимальні роздрібні ціни (а також двічі на місяць змінювати ці ціни в будь-який бік). Держава ж, відповідно до статті 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», карає тих, хто продає сигарети за вищими за встановлені ціни, і мінімальний штраф становить 1000 грн.

Єдиною причиною для встановлення максимальної роздрібної ціни сигарет є те, що ця ціна використовується для розрахунку розміру адвалорного податку в грошовому вимірі. Проте наразі адвалорний акциз не діє для 82% сигарет, які продаються в Україні, хоча вимога про максимальні роздрібні ціни поширюється на сигарети будь-якої ціни.

Згідно з законопроектом №7110-1, в 2018 році мінімальна ставка специфічного акцизу на пачку з 20 сигарет зростає з **11,96 грн до 15,50 грн, або на 3,54 гривні**. З урахуванням ПДВ та 5% роздрібногo акцизу, податкове навантаження зростає на **4,46 гривні**. Дія мінімального специфічного акцизу буде поширюватися на всі сигарети, максимальна роздрібна ціна яких не перевищуватиме 32,60 грн. Тобто рівень ціни, на який не буде поширюватися адвалорний акциз, зросте на 7,52 грн, тоді як податкове навантаження зросте лише на 4,46 гривні. Це призведе до того, що частка сигарет, на які не буде поширюватися адвалорний податок, буде ще більше, ніж нинішні 82%. **В такому разі існування адвалорного акцизу майже не даватиме додаткових фіскальних надходжень, тоді як існування максимальних роздрібних цін може штучно зменшувати ціну сигарет на ринку і таким чином сприяти зростанню споживання цього шкідливого для здоров'я товару.**

Проте повне скасування адвалорного акцизу наразі недоцільне, бо Директива ЄС 2011/64 вимагає, щоб сигарети оподатковувались як специфічним, так і адвалорним акцизом. Тому є доцільність збільшити в 2018 році ставку адвалорного акцизу, наприклад, до 14%. В такому разі дія мінімального специфічного акцизу буде поширюватися на всі сигарети, максимальна роздрібна ціна яких не перевищуватиме 27,94 грн, що призведе до

зростання частки сигарет, на які буде поширюватися дія адвалорного податку і, відповідно, до зростання надходжень до державного бюджету.

Згідно з проектом, мінімальна ставка специфічного акцизу має зрости на 3,54 грн або на 29,6%. В 2016 та 2017 році ця ставка щорічно зростала на 40%, що мало дуже позитивні наслідки. Якщо порівняти перше півріччя 2015 та 2017 року, то надходження до Державного бюджету від тютюнових акцизів зросли за перше півріччя 2017 року до 18,6 мільярда грн, що на 86% більше, ніж два роки тому, а реалізація сигарет за цей час скоротилася на 19%.

На думку експертів Українського центру контролю над тютюном, ефективним рішенням може бути зберегти такі темпи підвищення і в 2018 році (+40% зростання специфічного акцизу), і підвищити мінімальну ставку специфічного акцизу до 27,91 євро (=837,3 грн). В такому разі мінімальна ставка специфічного акцизу на пачку з 20 сигарет зросте до 16,75 грн, або на 4,79 грн. З урахуванням ПДВ та 5% роздрібного акцизу, податкове навантаження зростає на 6,03 грн. Якщо зберегти ставку адвалорного акцизу на рівні 12%, мінімальний специфічний акциз буде сплачуватися з усіх сигарет з максимальною роздрібною ціною менше ніж 43 грн. Проте, якщо збільшити ставку адвалорного акцизу до 14%, адвалорний акциз буде діяти на сигарети з ціною вище 28 грн, що суттєво збільшить надходження до Державного бюджету.

Пропозиції на 2018 рік

1. **Встановити специфічну ставку акцизу в розмірі 20,87 євро на 1000 сигарет, а мінімальну специфічну ставку - в розмірі 27,91 євро на 1000 сигарет.**
2. **Пропорційно збільшити специфічні ставки акцизу на всі інші тютюнові вироби.**
3. **Встановити адвалорну ставку акцизу на рівні 14%.**

3. Підвищення ставок акцизу в 2019-2025 роках

Законопроектom №7110-1 пропонується щорічно збільшувати обидві специфічні ставки на 20% до рівня 90 євро за 1000 штук в 2025 році, залишивши ставку адвалорного податку на всі ці роки незмінною – 12%.

Водночас у 2018 році проектом пропонується збільшити специфічні ставки на 20% та додатково на прогнозний індекс споживчих цін (8,1%).

У розділі 3.2 Керівних принципів виконання Статті 6 РКБТ зазначено: *Податкові ставки мають зростати на регулярній основі, потенційно щорічно, з урахуванням інфляції і зростання доходів населення з метою зниження споживання тютюнових виробів.* Тому доцільно в 2019 та в подальших роках передбачити збільшення специфічних ставок на 20% і додатково на індекс інфляції. В Україні в деякі роки (2008, 2014, 2015) річний індекс інфляції перевищував 20%, і в такому випадку збільшення ставок акцизу лише на 20% призведе до зменшення реальних ставок акцизу.

Щорічне збільшення ставок специфічного акцизного податку на 20% + рівень інфляції призведе до того, що чинний рівень ЄС для мінімального специфічного акцизу буде досягнуто раніше, ніж в 2025 році. Проте, скоріш за все, в 2025 році в ЄС буде діяти більш високий рівень мінімального акцизу, бо деякі країни ЄС вже виступили за його збільшення. Зростання ставок акцизу в ЄС також відповідатиме рекомендаціям Керівних принципів виконання Статті 6 РКБТ.

Щорічне зростання специфічних ставок в Україні без зміни ставки адвалорного податку може призвести до щорічного зменшення частки сигарет, яка фактично

обкладається адвалорним податком (детальний аналіз див. в розділі про 2018 рік). Тому пропонується щорічно збільшувати ставку адвалорного податку щонайменше на 2 відсоткових пункти. В такому випадку в 2025 році ставка адвалорного акцизу досягне 29%, що буде все одно менше чинних рівнів адвалорного акцизу в 11 з 28 країн ЄС, наприклад в Польщі (31,4%), Хорватії (36%), Фінляндії (52%).

Пропозиції на 2019 та подальші роки

1. Щорічно збільшувати специфічні ставки акцизу на сигарети та всі інші тютюнові вироби на 20% плюс на прогнозований рівень інфляції.
2. Щорічно збільшувати адвалорну ставку акцизу на 2 відсоткові пункти.

4. Встановлення ставок специфічного акцизного податку в євро

В Україні в 1996-1999 роках ставки акцизного податку були встановлені в екю (тодішньому еквіваленті євро), що було зумовлено гіперінфляцією в 1992-1995 роках. 3 грудня 1999 року ставки акцизу в Україні встановлено в національній валюті.

Встановлення ставок акцизу в євро гарантує досягнення чинного мінімального рівня акцизу ЄС (90 євро на 1000 сигарет) при певному темпі щорічного зростання ставок акцизу. Хоча встановлення ставки в євро може виглядати як альтернатива врахуванню рівня інфляції при щорічному зростанні ставок акцизу, проте при стабільному курсі обміну євро на гривню в подальші роки, рівень інфляції враховано не буде і зростання реальних (з врахуванням інфляції) ставок акцизу може виявитися недостатнім для забезпечення зниження споживання тютюнових виробів, відповідно до вимог РКБТ. Тому встановлення ставок акцизу в євро можна підтримати, але за умови що щорічне зростання специфічних ставок акцизу буде становити 20% плюс рівень інфляції.

5. Правило про 10% зростання мінімальної ставки акцизу у разі, якщо загальна сума податкових зобов'язань з акцизного податку на сигарети за попередній рік буде менше, ніж 60% від середньозваженої роздрібною ціни продажу сигарет

Це правило варте підтримки, оскільки гарантує виконання відповідного положення параграфу 2 статті 10 Директиви ЄС 2011/64. Таке правило може бути запроваджено вже з 2020 року.

6. Загальні висновки

- Законопроект в цілому заслуговує на підтримку, проте запропоновані темпи зростання специфічних ставок акцизу можна пришвидшити.
- Також потрібно забезпечити щорічне зростання ставок адвалорного акцизу, інакше цей податок поступово втратить свій фіскальний сенс.

Аналіз підготував експерт ГО «Життя» Красовський К.С., завідувач сектора контролю над тютюном Українського інституту стратегічних досліджень МОЗ України.

При використанні цього матеріалу, прогнозів та розрахунків обов'язкове посилання на автора та Український центр контролю над тютюном ГО «Життя» (<http://tobaccocontrol.org.ua>).

