# ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін Податкового кодексу України та Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» щодо удосконалення**

**адміністрування акцизного податку на тютюнові вироби**

**та посилення контролю за їх обігом»**

У проекті шляхом внесення змін до Податкового кодексу України (далі – ПК) та Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального»
(далі – Закон) пропонується: запровадити автоматизовану систему контролю за обігом тютюнових виробів; застосовувати унікальні ідентифікатори для обліку тютюнових виробів; тимчасово, до 31 грудня 2029 року включно, встановити, що протягом трьох звітних місяців поспіль, що передують місяцю, у якому підвищуються ставки акцизного податку на тютюнові вироби, середньомісячний обсяг продажу марок акцизного податку підприємству - виробнику та/або імпортеру тютюнових виробів продавцем марок акцизного податку не може перевищувати 115 відсотків середньомісячного обсягу реалізації на митній території України тютюнових виробів таким підприємством - виробником та/або імпортером за попередні шість календарних місяців; змінити базу оподаткування акцизним податком тютюновмісних виробів для електричного нагрівання (далі – ТВЕН) з відповідним коригуванням його ставок тощо.

Метою проекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, є «забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в умовах приведення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня, який застосовується країнам-членами Євросоюзу та запобігання зростання рівня нелегальної торгівлі тютюновими виробами; зміна недієвого механізму створення товарних запасів тютюнових виробів перед збільшенням ставок акцизного податку; посилення боротьби із незаконним обігом тютюнових виробів в Україні».

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ. Відсутній проект з такою ж назвою і у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженому постановою Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-ІХ.

Головне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження.

***1. Щодо змін до ПК.***

1.1. Змінами до п. 16 підрозділу 5 розділу ХХ «Перехідні положення» ПК пропонується встановити, що тимчасово, до 31 грудня 2029 року включно:

«протягом *трьох* звітних місяців поспіль (замість *одного місяця* за чинною нормою), що передують місяцю, в якому підвищуються ставки акцизного податку на тютюнові вироби, середньомісячний обсяг продажу марок акцизного податку підприємству - виробнику та**/**або імпортеру тютюнових виробів продавцем марок акцизного податку не може перевищувати 115% середньомісячного обсягу реалізації на митній території України тютюнових виробів таким підприємством - виробником та**/**або імпортером за попередні *шість* календарних місяців» (замість *трьох календарних місяців* за чинною нормою);

«протягом трьох звітних місяців поспіль, що передують місяцю, в якому підвищуються ставки акцизного податку на тютюнові вироби, обсяг реалізації на внутрішній ринок тютюнових виробів виробниками та/або ввезення на митну територію України імпортерами, що перевищує середньомісячний обсяг реалізації на внутрішньому ринку такої продукції або її ввезення таким підприємством-виробником та/або імпортером за попередні шість місяців (що передують трьом звітним місяцям поспіль, що передують місяцю, в якому підвищуються ставки акцизного податку на тютюнові вироби), оподатковується за специфічною ставкою із застосуванням коефіцієнта 1,5 та/або врахуванням мінімального акцизного податкового зобов’язання із застосуванням коефіцієнта 1,5».

При цьому, вказані положення поширюються лише на платників податку: «виробників та/або імпортерів, які провадять діяльність із виробництва та/або імпорту тютюнових виробів більше 12 місяців; імпортерів, обсяг ввезення тютюнових виробів яких протягом трьох звітних місяців поспіль, що передують місяцю, в якому підвищуються ставки акцизного податку на тютюнові вироби, загалом перевищує 20000000 штук». За чинною нормою відповідні обмеження поширювались «лише на підприємства, які провадять діяльність із *виробництва та/або імпорту* тютюнових виробів більше
12 місяців та обсяг придбання марок акцизного податку якими протягом поточного місяця *перевищує 1 мільйон штук*».

З приводу наведеного звертаємо увагу на відсутність у супровідних до проекту документах:

ґрунтовного аналізу стану реалізації обмежень, встановлених приписами чинного п. 16 підрозділу 5 розділу ХХ ПК, до якого пропонуються зміни, зокрема, у контексті їх впливу на формування відповідними суб’єктами запасів акцизних марок (адже проблема досить часто полягає не стільки у прийнятті нових, скільки у належному виконанні чинних законів України, у даному випадку щодо здійснення контролю за обігом акцизних марок), а також на їх можливості щодо реалізації власних стратегій зміни конкурентної позиції на ринку;

обґрунтування пропозиції щодо поширення вказаних обмежень лише на *імпортерів*, обсяг ввезення тютюнових виробів якими протягом трьох звітних місяців поспіль, що передують місяцю, в якому підвищуються ставки акцизного податку на тютюнові вироби, загалом *перевищує 20000000 штук*.

1.2. У супровідних до проекту документах також не міститься будь-якого фінансово-економічного обґрунтування *(включаючи відповідні розрахунки)*, як того вимагають приписи ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України, щодо:

пропонованих розмірів ставок акцизного податку на ТВЕН (оновлена редакція пп. 215.3.2 п. 215.3 ст. 215 та п. 17 підрозділу 5 розділу ХХ ПК), у тому числі, у контексті їх впливу на зміну конкурентних позицій інших асортиментних груп виробів для паління, ймовірних параметрів ринків контрабандної та контрафактної продукції у відповідних продуктових сегментах;

аналізу практики застосування у поточному році приписів ПК, внесених до нього Законом України від 16.01.2020 № 466-ІХ, стосовно акцизного оподаткування виробів для паління, зокрема, у контексті впливу на зміну структури попиту у розрізі різних видів відповідної продукції, забезпечення справедливої конкуренції на ринку в цілому, а також стосовно визначення вагою нетто ваги товару (продукції) без урахування ваги будь-якої тари чи упаковки (прийнятого на заміну правила, яке, по суті, пропонується відновити у проекті);

задекларованого очікуваного економічного ефекту від «реалізації змін механізму створення товарних запасів тютюнових виробів перед збільшенням ставок акцизного податку – більше ніж 1,2 млрд. гривень»; «запровадження автоматизованої системи контролю за обігом тютюнових виробів та усіх відповідних до цього змін в законодавство більше 1 млрд. гривень»; «внесення змін до графіку підвищення ставок акцизного податку на ТВЕН – більше ніж 400 млн. гривень у порівнянні з 2020 роком» (п. 4 пояснювальної записки), а також сумарного впливу на надходження від акцизного податку по всій сукупності виробів для паління.

***2.*** ***Щодо змін до Закону.***

2.1. Зауважимо, що:

назва Закону, у тому числі, та, що вживається у змінах до ПК, була змінена згідно із законами України від 23.11.2018 № 2628-VIII, від 16.01.2020 № 465-IX на «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального»;

пропозиції до Закону, викладені у тексті проекту та порівняльній таблиці до нього, вносяться до редакції Закону без урахування внесених до нього змін законами України [від 14.01.2020](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#n230) № 440-IX та від 16.01.2020 № 465-IX*.*

2.2. В оновлених положеннях ст. 2-1 Закону йдеться про *центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику,* та *центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері контролю за виробництвом та обігом тютюнових виробів.*

Зауважимо, що відповідно до чинної редакції ст. 2-1 Закону, якою визначається порядок ведення Єдиного державного реєстру обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок, йдеться *про центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику.*

Також з наведених положень не повною мірою зрозуміло, про який центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері контролю за виробництвом та обігом тютюнових виробів*,* йдеться.

Редакційно невдалим є припис ч. 2 нової ст. 11-2 Закону – «*центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну податкову та митні політики»* (ч. 2).

2.3. У проекті не дотримано термінологічної єдності. Так, змінами до ст. 1 Закону пропонується визначити зміст терміну «*економічний оператор* – для цілей цього Закону *суб’єкт господарювання, що здійснює виробництво, імпорт, експорт, оптову та/або роздрібну торгівлю тютюновими виробами»*. Натомість, у новій ст. 11-2 Закону йдеться вже про «економічних операторів, операторів з роздрібних торгових точок та імпортерів» (ч. 28), «виробників тютюнових виробів» (наприклад, ч. 7), «виробників та імпортерів» (наприклад, ч.ч. 9, 10). У ч. 34 взагалі зазначається *«інший економічний оператор»*, який «*має доступ до всіх даних про себе, зареєстровані ним об’єкти економічного оператора та обладнання, куплені та продані ним тютюнові вироби»*.

2.4. Відповідно до ч. 1 нової ст. 11-2 Закону «автоматизована система контролю за обігом тютюнових виробів функціонує на основі унікального ідентифікатора, та призначена для: *обліку* вироблених та імпортованих тютюнових виробів; *відстеження* переміщення та реалізації тютюнових виробів митною територією України від виробника або імпортера до реалізації суб'єктам господарювання, які здійснюють роздрібну торгівлю тютюновими виробами».

Одночасно зауважимо, що у зазначеній новій ст. 11-2 Закону, яка декларує функціональне призначення автоматизованої системи контролю за обігом тютюнових виробів, не визначаються обсяг обов’язків суб’єктів, пов’язаних із забезпеченням її функціонування, та їх відповідальність за порушення відповідних обов’язків (у ч. 31 цієї статті визначається лише, що автоматизована система контролю за обігом тютюнових виробів забезпечує зберігання, передачу даних та доступ до цих даних для передбачених законом органів державної влади та зареєстрованих у ній економічних операторів у порядку та в обсягах, *визначених законодавством)*, у зв’язку із чим можна зробити висновок про те, що пропоновані новели не забезпечують законодавчої основи для функціонування автоматизованої системи контролю за обігом тютюнових виробів у повному обсязі.

2.5. Відповідно до ч. 12 нової ст. 11-2 Закону «економічні оператори у разі необхідності здійснюють генерацію та маркування кожної упаковки, в якій вироби знаходяться в пачках або коробках і транспортної тари тютюнових виробів, що виробляються в Україні або імпортуються в Україну, за допомогою групового унікального ідентифікатора, який наноситься у процесі укомплектування таких виробів». У даному випадку виникають питання щодо змісту формулювання «у разі необхідності» та суб’єкта, який має визначати таку «необхідність».

2.6. Запровадження автоматизованої системи контролю за обігом тютюнових виробів потребує додаткового бюджетного фінансування. У зв’язку із цим, звертаємо увагу на необхідність дотримання вимог ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України щодо необхідності надання до проекту належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

**3.** Назва проекту у частині його предмету не повною мірою відповідає змісту проекту, у якому пропонується вирішити питання не лише «удосконалення адміністрування акцизного податку на тютюнові вироби та посилення контролю за їх обігом», а й зміни ставок акцизного податку на відповідну продукцію.

**4.** В абз. 4 нової редакції п. 16 підрозділу 5 розділу ХХ ПК йдеться про «положення, передбачене абзацом *першим* цього пункту», у той час, як фактично мова має йти про абзаци 2, 3 цього пункту.

**5.** Відповідно до розділу ІІ проекту «цей Закон набирає чинності з
1 липня 2021 року». Враховуючи зазначене, вважаємо за доцільне передбачити довший термін для перехідного періоду щодо запровадження автоматизованої системи контролю за обігом тютюнових виробів.

До того ж, дана пропозиція не узгоджується з принципом стабільності податкового законодавства, за яким «податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року» (пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПК).

Принагідно зауважимо, що термін набрання чинності Законом, проект якого розглядається, має бути визначений не у п. 2, а у п. 1 розділу ІІ проекту. При цьому, положення щодо терміну набрання чинності законом не можуть міститися в одному пункті з положеннями, що передбачають доручення Уряду, як це має місце у проекті. У проекті вказані доручення мають бути розміщені у п. 3 розділу ІІ.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: О. Олещенко, Ю. Лисицька