

За підтримки:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

відповідно до рішення Бундестагу
Федеративної Республіки Німеччина



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск № 5/2013

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Податкова реформа в аграрному секторі: за рахунок ефективності?

Автор

Тарас Гагалюк
gagalyuk@apd-ukraine.de

Німецько-український агрополітичний діалог (APD)

Рейтарська 8/5 А, 01030 Київ
Тел. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Міністерство Доходів і Зборів України запропонувало реформувати систему державної підтримки аграрного сектора через застосування двох основних режимів оподаткування: пільгового режиму оподаткування податком на додану вартість (ПДВ) та фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП). Зокрема на обговорення було винесено два можливих варіанти здійснення реформи. Згідно з першим варіантом пропонується відмінити пільгове оподаткування ПДВ і натомість запровадити 7%-ву ставку ПДВ для сільськогосподарських виробників. При цьому відновлюється система повернення ПДВ при експорті зернових і технічних культур, а оподаткування ФСП залишається в силі. Другий варіант передбачає відміну ФСП і запровадження єдиного податку на рівні 7%.

Наш аналіз показує, що відміна пільгового режиму оподаткування матиме негативний ефект як для виробників, так і для держави. Це призведе до зниження доходів виробників, які головним чином реінвестуються у подальший розвиток. Крім того, погіршаться інвестиційний клімат і баланс зовнішньої торгівлі.

Пільгове оподаткування є одним із найдієвіших інструментів державної підтримки аграрного сектора. Проте ефективність системи пільгового оподаткування час від часу ставиться під сумнів, а окремі елементи системи переглядаються з огляду на дефіцит державного бюджету і відносно високу прибутковість аграрного сектора. Так, у 2013 р. в аграрно-політичному середовищі України точиться серйозна дискусія стосовно перегляду системи оподаткування сільськогосподарського виробництва, зокрема стосовно ФСП і ПДВ.

ФСП – це податок, який стягується з одиниці земельної площі у відсотках від її нормативної грошової оцінки і сплата якого замінює сплату наступних податків і зборів:

- податку на прибуток підприємств, включаючи авансовий внесок при виплаті дивідендів;
- земельного податку на землі, які використовуються для ведення сільськогосподарського виробництва;

- збору за спеціальне використання води;
- збору за здійснення певних видів підприємницької діяльності (в частині здійснення торговельної діяльності).

Ставки оподаткування ФСП відрізняються в залежності від виду землекористування. Так, для ріллі, сіножатей та пасовищ ставка ФСП складає 0,15%, тобто в середньому 5-6 грн./га на рік.

Підприємство, яке здійснює свою діяльність у сфері сільського, лісового господарства або рибальства, може вибрати **спеціальний режим оподаткування податком на додану вартість** за умови відповідності наступним критеріям:

- основною діяльністю підприємства є постачання вироблених (наданих) сільськогосподарських товарів (послуг) на власних або орендованих виробничих потужностях, а також на давальницьких умовах;
- питома вага сільськогосподарських товарів/послуг складає не менше 75% вартості всіх товарів/послуг, наданих протягом 12 послідовних звітних податкових періодів у сукупності.

З макроекономічної точки зору аналіз ефективності пільгового оподаткування має зміст лише в контексті змін режимів оподаткування в часі. *Номінально* обсяг вигод від спрощеного оподаткування ПДВ та ФСП зріс із 1,5 млрд. грн. в 2001 р. до 18 млрд. грн. в 2012 р. (згідно з даними Державної статистичної служби України).

Ці вигоди були однією з основних передумов технічної і технологічної модернізації, а також суттєвого підвищення продуктивності сільськогосподарського виробництва. Наприклад, середня урожайність зернових культур зросла з 2,7 т/га в 2001 р. до 3,1 т/га в 2012 р. У тому ж періоді урожайність соняшнику в середньому по країні зросла з 0,9 т/га до 1,7 т/га, цукрового буряка – з 18,3 т/га до 41,1 т/га.

Незважаючи на це, за звітний період відбулися інші зміни в системі оподаткування, які суттєво знизили обсяг *реальних* вигод для галузі.

По-перше, згідно з розрахунками, невідшкодування ПДВ при експорті призводить до зниження закупівельних цін на загальну суму 9 млрд. грн.; це означає, що баланс податкових пільг (включаючи пільги по ПДВ і ФСП) в 2012 р.

склав лише 8,5 млрд. грн. (див. також [Ведення аграрного бізнесу в Україні 2013](#)).

По-друге, іншою суттєвою зміною, що відбулася, було виключення обов'язкових внесків до Пенсійного Фонду із списку податків, зборів та внесків, які заміщаються ФСП (останній зокрема звільняє сільськогосподарських виробників від сплати податку на прибуток). Починаючи з 2010 р. сільськогосподарські виробники сплачували внесок до Пенсійного Фонду, а пізніше його було замінено на єдиний соціальний внесок. У 2012 р. оціночне податкове навантаження, пов'язане з витратами на робочу силу, склало понад 5 млрд. грн., і це призвело до зниження загального обсягу податкових пільг вже до 3,4 млрд. грн. (в еквіваленті пільгового режиму, що діяв на початку 2000-х рр.).

Отже, якщо *номінальний* обсяг податкових пільг виглядає вражаюче, *реальні* вигоди і пільги у період з 2001 р. по 2012 р. суттєво знизилась. Частка податкових пільг у валовій продукції сільського господарства знизилась із 6% у 2001 р. до 3% у 2012 р. Це свідчить про те, що поступове зростання сільськогосподарського виробництва відбувається на фоні зниження податкових стимулів. Тому пільгове оподаткування в сільському господарстві може вважатися ефективним інструментом підтримки.

Окрім підтримки доходів виробників, пільгове оподаткування також відіграє важливу роль у збалансуванні економічних стимулів для підгалузей аграрного виробництва. Наприклад, ФСП, розрахунок якого відбувається на основі нормативної грошової оцінки землі в користуванні, видається більш стимулюючим для виробництва продукції тваринництва. Навіть незважаючи на оподаткування пільговим ФСП, середня рентабельність у тваринництві за останні 12 років була нижчою, ніж у рослинництві (згідно з даними Держстату). Це означає, що кількість виробників, які припиняють займатися виробництвом продукції тваринництва, могла б бути набагато вищою, якби не діяв режим оподаткування ФСП. Тому оподаткування ФСП частково усуває дисбаланси рентабельності між рослинництвом і тваринництвом.

Таким чином, у разі відміни (чи перегляду) пільгового оподаткування сектор може опинитися у важких фіскальних умовах. Вже сьогодні деякі

специфічні умови певною мірою зменшують та послаблюють ефект пільгового оподаткування. Так, Податковим кодексом (пункт 15 підрозділу 2 розділу XX) запроваджується тимчасове, до 1 січня 2014 р., звільнення від ПДВ операцій з постачання зернових у межах митної території України. Відповідно до цього положення лише прямі закупівлі зернових і технічних культур у виробників (без посередників) підлягають нарахуванню податкового кредиту по ПДВ. У той же час частка посередників на ринку є відчутною, що у взаємодії з вищезазначеним положенням означає зниження цін і підвищення транзакційних витрат вздовж ланцюга постачання.

Серед іншого, відміна пільгового оподаткування і відновлення повернення ПДВ при експорті зернових і технічних культур призведе до втрат з боку держави – бюджетні надходження будуть значно нижчими, ніж очікувалось. Наприклад, якщо галузь тваринництва відразу втратить підтримку через ФСП, то більшість виробників стануть нерентабельними і змушені будуть піти з ринку. Таким чином, середньостроковий ефект від додаткових бюджетних надходжень буде значно нижчим, ніж ефект від втрат для бюджету у зв'язку із зниженням обсягів виробництва і, відповідно, доходів виробників як можливої бази оподаткування.

Вплив запропонованої податкової реформи на інвестиційний клімат та зовнішню торгівлю також може бути згубним. Обсяг капітальних інвестицій в аграрний сектор був дещо вищим за обсяг податкових пільг в останні роки (20 млрд. грн. проти 18 млрд. грн. у 2012 р., згідно з даними Держстату). Це означає, що крім прямого впливу на доходи виробників, пільгове оподаткування справляє непрямий позитивний вплив на інвестиції. В даному контексті відміна податкових пільг може зумовити зниження інвестиційної активності і відтермінування подальшого підвищення продуктивності. Крім того, у зв'язку зі зниженням обсягів виробництва можуть бути втрачені можливості для покращення балансу торгівлі сільськогосподарською продукцією.

У перспективі відміна пільгового оподаткування передбачає впровадження «нормального» оподаткування податком на прибуток чи податком з обігу. Проте режими оподаткування, які прив'язують обсяг сплачених податків до результатів діяльності, завжди призводять до під-

вищення витрат на адміністрування податків. Це зокрема матиме значний негативний вплив на малих та середніх за розміром виробників. Ще одним результатом (який насправді вже мав місце в 1990-ті рр.) може бути умисне викривлення даних виробниками у фінансових звітах, що в свою чергу призведе до викривлення ринкової інформації, необхідної для вжиття адекватних аграрно-політичних заходів.

Аналіз вищезазначених проблем дає змогу зробити декілька висновків. По-перше, специфічні положення Податкового кодексу щодо нарахування податкового кредиту по ПДВ повинні бути змінені, якщо існує намір відновити відшкодування ПДВ при експорті зернових і технічних культур. Проте в той же час необхідно встановити чіткі, стабільні та рівноправні «правила гри» для всіх учасників ринку.

По-друге, податкова реформа, яка ставить за мету рівність умов оподаткування для аграрного та інших секторів повинна врахувати струк-

турні особливості розвитку та підгалузеві диспаритети в сільському господарстві і, як наслідок, запропонувати покроковий підхід до трансформації податкового режиму. Необхідна розробка механізмів компенсації щодо втрачених стимулів для підвищення ефективності і продуктивності.

Німецький та європейський досвід підтверджує важливість специфічної підтримки для аграрного сектора. З огляду на роль сільського господарства у наданні спеціальних громадських послуг і цінності для навколишнього середовища нещодавно прийняття нової Спільної аграрної політики ЄС на період 2014-2020 рр. підтримує це твердження. Сільське господарство України надає такі ж послуги і несе в собі такі ж цінності, не лише на національному, але й на міжнародному рівні. Таким чином, існує досить поважна причина для застосування схожого підходу до забезпечення сталого розвитку аграрного сектора України.