German Advisory Group Ukraine

Німецька консультативна група

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Серія аналітичних досліджень [PS/01/2017]

Податок на прибуток підприємств чи податок на виведений капітал: аналіз та рекомендації

Девід Заха, Томас Оттен, Олександра Бетлій, Рікардо Джуччі

Берлін/Київ, березень 2017 року

Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) – провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики. ІЕД був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ.

Місія ІЕД - вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. В рамках місії ІЕД націлює свою діяльність на надання висококваліфікованої експертної оцінки в галузі економіки й економічної політики, на формування громадської думки шляхом організації відкритого публічного діалогу, на сприяння розвитку економічних та суспільних наук і стимулювання розвитку дослідницької спільноти України.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
вул. Рейтарська 8/5-А,
01030 Київ, Україна
Тел: +38 044 / 278 63 42
Факс: +38 044 / 278 63 36
institute@ier.kiev.ua
www.ier.com.ua

Про Німецьку консультативну групу

Німецька консультативна група з питань економічних реформ працює в Україні з 1994 року, консультуючи український Уряд та інші державні органи, такі як Національний банк України, з широкого кола питань економічної політики і розвитку фінансового сектору. Наші аналітичні роботи презентуються і обговорюються під час постійних зустрічей з посадовцями високого рангу. Група фінансується німецьким Федеральним міністерством економіки та енергетики.

Німецька консультативна група
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstr. 59
D-10627 Berlin
Тел: +49 30 / 20 61 34 64 0
Факс: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de

© 2017 Німецька консультативна група
© 2017 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Всі права захищені.

Податок на прибуток підприємств чи податок на виведений капітал: аналіз та рекомендації

Резюме

В Україні зараз діє система оподаткування прибутку підприємств, яка, в цілому, відповідає міжнародним стандартам. Водночас сьогодні точаться дискусії щодо заміни традиційного податку на прибуток підприємств (ППП) податком на виведений капітал (ПВК) за прикладом Естонії у 2000 році.

У чинній системі ППП база оподаткування складається із скоригованого фінансового прибутку компаній, що оподатковується за ставкою 18%, з подальшою сплатою податку на доходи фізичних осіб на рівні 5% та військового збору у 1,5% при виплаті дивідендів приватним особам. Цей податок навряд чи має особливо негативний вплив на інвестиції, оскільки база оподаткування та ставка податку є в межах міжнародної практики. Однак оподаткування нерозподіленого прибутку може знизити доступний для фінансування інвестицій капітал. Надходження від ППП у 2016 році становили лише 7,7% доходів Зведеного бюджету або 2,5% ВВП, що є низьким показником порівняно з іншими країнами. Низький рівень надходжень від цього податку пов'язаний із суттєвими збитками, накопиченими платниками податків за попередні роки, інструментами правового ухилення від сплати податків, як-то заборгованість, номінована в іноземній валюті, трансфертне ціноутворення та інші схеми оптимізації, а також великими проблемами із забезпеченням виконання законодавства зі сплати ППП, які пов'язані із широким маніпулюванням фінансовою звітністю компаніями та недостатньою інституційною спроможністю Державної фіскальної служби України. Справді, тягар з дотримання законодавства в чинній системі є порівняно високим через потребу вести надмірну документацію та перевірки, які зосереджені на формальних питаннях радше, ніж на фінансовому обліку компаній.

Запропонована система ПВК передбачає зміну бази оподаткування на транзакції, що включають виплату дивідендів та інші форми «виведення капіталу» з податкової системи. Відповідно до неофіційного проекту закону про ПВК[1] такі транзакції буде оподатковано за ставками 15% для дивідендів та 20% для інших форм виведення капіталу, як-то завищення трансфертних цін або індексація процентних ставок за кредитами від пов'язаних осіб, що часто є ефективними формами ухилення від сплати податку. Ця система суттєво відрізняється від чинної системи ППП, оскільки база оподаткування складається з транзакцій з неплатниками ПВК, та не використовує набагато більш комплексну базу оподаткування, яку розраховують на основі фінансової звітності. Більшість концепцій боротьби із ухиленням від сплати податків, як-то трансфертне ціноутворення, існуватимуть і в новій системі, але їх застосування буде ґрунтуватись на основі транзакцій, а не на основі коригування фінансового результату, як в чинній системі.

Економічний вплив запровадження ПВК на інвестиції та економічне зростання буде, найвірогідніше, обмеженим. Так, поточна система оподаткування прибутку підприємств не створює багато податкових надходжень та, отже, має дуже невеликий негативний вплив на інвестиції. Крім того, нещодавно в чинній системі ППП було запроваджено норми щодо прискореної амортизації інвестицій в обладнання. Разом з тим, фіскальний вплив запровадження ПВК, найвірогідніше, буде негативним в короткостроковому періоді через відкладання часу сплати податку, що вимагає розробки комплексної стратегії щодо фінансування цієї реформи, якщо вона буде проводитись. Однак в довгостроковому періоді система ПВК може генерувати такі ж бюджетні доходи, як і ППП, а через менші видатки на дотримання законодавства сприятиме суттєвому зниженню адміністративного навантаження як для компаній, так і для податкових органів.

[1] Аналіз в роботі ґрунтується на пропозиціях, викладених в проекті закону, авторами якого є Олександр Шемяткін та Тетяна Шевцова: http://kmp.ua/wp-content/uploads/2016/06/ECT-comparative-table_10_2016_EN.pdf

Запровадження системи ПВК може призвести до загального систематичного вдосконалення в довгостроковій перспективі, але поліпшення навряд чи буде радикальним. Критичним моментом є необхідність повної компенсації негативного короткострокового впливу на бюджетні надходження, покликаного уникнути негативні наслідки в короткостроковому періоді. Реформа податкової системи зовсім не скасовує потребу у запровадженні важливішого повноцінного перезавантаження податкового адміністрування, особливо щодо інституційної спроможності та стійкості Державної фіскальної служби.

Автори

Девід Заха	saha@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0
Томас Оттен	th.otten@otten-consulting.de	+380 / 44 / 492 77 08
Олександра Бетлій	betliy@ier.kiev.ua	+380 / 44 / 278 63 42
Рікардо Джуччі	giucci@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0

Подяка

Автори хотіли б подякувати Леммі Оро та Дмитрію Єгорову з Міністерства фінансів Естонії, Олександру Шемяткіну з КМ Партнерів та Тетяні Шевцовій з Crowe Horwath, Володимир Котенко з Ernst & Young, Роману Гопцію та В'ячеславу Власову з PWC, Тарасу Ковалю з KPMG та Володимиру Дубровському з CASE-Україна за чудові обговорення та ідеї. Ми також вдячні Анні Мдінарадзе за чудову підтримку дослідження. Звичайні застереження є чинними для роботи.

Зміст

1. Вступ 1
2. Опис чинної системи оподаткування прибутку підприємств в Україні 2
База оподаткування 2
Ставка податку 2
Правила проти ухилення від сплати податків, спрощена система оподаткування та адміністрування 3
3. Аналіз сьогоднішньої системи ППП 4
Економічний вплив 4
Фіскальний вплив 5
Адміністративне навантаження 7
Висновок 9
4. Запропоновані реформи 10
Обґрунтування 10
База оподаткування 10
Ставки податків 11
Заходи проти ухилення від сплати податку 11
Особливості адміністрування 12
5. Порівняння ПВК з поточною системою та аналіз впливу 14
Порівняння 14
Економічний вплив 16
Фіскальний вплив 16
Адміністративний тягар 18
Загальний висновок 19
6. Рекомендації 21
Загальні рекомендації 21
Рекомендації у випадку запровадження ПВК 21

1. Вступ

Оподаткування прибутку підприємств в Україні наразі інтенсивно обговорюється. Найважливішим елементом цієї дискусії є питання, чи повинна Україна докорінно змінити свій податок на прибуток підприємств (ППП) на користь «податку на виведений капітал» (ПВК). В кінці грудня 2016 року парламент ухвалив зміни до Податкового кодексу, які зобов'язують Міністерство фінансів до липня 2017 року подати проект закону з фундаментальними змінами оподаткування підприємств на користь ПВК. Неофіційний проект закону, підготовлений юристами Олександром Шемяткіним і Тетяною Шевцовою, вже існує і є основою для дискусії. Цей законопроект підтримує група народних депутатів разом з Головою Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики Ніною Южаніною та ряд експертів.

Відповідно до так званої «естонської моделі», за якою Естонія у 2000 році замінила свій ППП на власний різновид ПВК, податком на виведений капітал оподатковують дивіденди або розподілений прибуток, а не фінансові прибутки компаній. Концепція такого податку користується певною популярністю в регіоні. Грузія запровадила ПВК на початку 2017 року, Молдова провела реформу за прикладом естонської моделі у 2008 році (але згодом скасувала її). Ключовою відмінністю між звичайним ППП, який використовує Україна та більшість інших країн, та ПВК є те, що з впровадженням ПВК об'єкт оподаткування змінюється з фінансового прибутку на реальні транзакції компаній. Через цю різницю прихильники ПВК стверджують, що ПВК має ряд переваг над звичайним ППП, в тому числі позитивний вплив на корпоративний капітал та інвестиції, а також зниження адміністративного навантаження для компаній і податкових органів. Критики цього підходу сумніваються щодо позитивного впливу ПВК на інвестиції та адміністрування і висловлюють стурбованість щодо можливих втрат бюджетних надходжень і перехідних витрат на впровадження ще однієї податкової реформи.

Що стосується оподаткування підприємств, то наразі перед Україною стоять два всеосяжні питання, на які ця аналітична записка має на меті дати відповідь:

1) Чи варто Україні запровадити фундаментальні зміни на зразок естонської моделі / системи ПВК?
2) Якщо систему ПВК таки варто запровадити в Україні, то якою вона має бути?

Ця робота має таку структуру: в Розділі 2 описуємо чинну систему ППП в Україні. У Розділі 3 представлено аналіз економічних та фіскальних аспектів і адміністративного тягаря у системі ППП. У Розділі 4 описано запропоновану систему ПВК. У Розділі 5 представлено порівняння системи ППП і ПВК та аналіз наслідків фундаментальних змін у сфері оподаткування підприємств після впровадження системи ПВК. У Розділі 6 надано рекомендації щодо фундаментальних змін у податковій системі та основних рис систем ПВК або ППП в Україні.

2. Опис чинної системи оподаткування прибутку підприємств в Україні

В Україні зараз діє податок на прибуток підприємств, який, за своєю будовою, є досить стандартною системою в міжнародній практиці. В описі податкової системи ми спочатку подивимось на *базу* оподаткування, потім на *ставку* податку і на ще два важливі аспекти податкової системи: правила по боротьбі з ухиленням від сплати податку та паралельну, спрощену систему оподаткування підприємств. В кінці ми розглянемо ключові адміністративні аспекти нинішньої системи.

<u>База оподаткування</u>

В системі ППП база оподаткування (або оподатковуваний прибуток), до якої застосовується ставка податку, формується з прибутку підприємств, який розраховують як різницю між доходами та операційними і фінансовими витратами. З 2015 року базою оподаткування ППП є прибуток, визначений у фінансовій звітності компаній відповідно до Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) або національних стандартів бухгалтерського обліку, які методологічно базуються на міжнародних стандартах бухгалтерського обліку. Для компаній з оборотом більше 20 млн грн на рік фінансовий прибуток коригують для цілей оподаткування на ряд різниць, як-то: дооцінка/уцінка, мінімальні строки амортизації відповідно до Податкового кодексу, резерви/забезпечення, правила «тонкої» капіталізації (*thin-capitalisation*), тощо.

Оскільки ППП є податком на джерело доходу, то об'єктом оподаткування є будь-який прибуток компаній за результатами ділової активності в Україні. Оподатковують як резидентів, так і компанії-нерезидентів. Компанії-резиденти сплачують податок із сукупних глобальних прибутків.[2] Компанії-нерезиденти (наприклад, постійні представництва) платять податок на прибуток, отриманий від їхньої діяльності в Україні.

<u>Ставка податку</u>

Ставка ППП в Україні становить 18%. Проте, коли прибутки розподіляють у формі дивідендів приватним особам, також стягується податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) у розмірі 5% плюс військовий збір (доплата до стандартного ПДФО) у розмірі 1,5%. Фактично, прибуток обкладається податком за ставкою 23,3%, якщо він отриманий фактичними власниками компаній. Це трохи вище, але досить близько до ставки податку на доходи фізичних осіб для інших джерел доходу (максимальна ставка: 18% ПДФО плюс 1,5% військового збору) і, таким чином, не викривлює в той чи інший бік доходи від володіння бізнесом. До дивідендів, що виплачуються іншим компаніям - платникам ППП, застосовується авансовий внесок з ППП в розмірі 18% (який може бути зарахований при наступній сплаті ППП таким платником, а одержувач дивідендів, відповідно, зменшує свій оподатковуваний дохід з метою уникнення подвійного оподаткування). Дивіденди, що виплачують юридичним особам-нерезидентам, також підлягають оподаткуванню авансовим внеском з ППП за ставкою 18%, а також податком на доходи нерезидентів (*withholding tax*) за ставкою 15%, якщо відповідна угода про уникнення подвійного оподаткування не передбачає більш низької ставки податку.[3]

[2] Податки, сплачені за кордоном, можуть бути зараховані як український ППП

[3] Ставка податку на доходи нерезидентів у формі дивідендів обмежена в більшості країн ОЕСР розміром у 5% для основних акціонерів.

Таблиця 1

Оподаткування прибутку підприємств при розподілі приватним особам

Прибуток компанії		100 грн
ППП	18%	18 грн
Дивіденди		82 грн
ПДФО	5%	4,1 грн
Військовий збір	1,5%	1,23 грн
Прибуток, отриманий власником		76,67 грн
Ефективна ставка податку	23,33%	

Джерело: Власні розрахунки

Правила проти ухилення від сплати податків, спрощена система оподаткування та адміністрування

Україна застосовує *правила проти ухилення від сплати податків*, які є достатньо нормальними для системи ППП. Ці правила базуються на основних методах ухилення від сплати податків, що використовуються в світі:

- Правила «тонкої» капіталізації
- Звітування щодо трансфертного ціноутворення
- Мінімальні строки амортизації
- Коригування на суми резервів/забезпечень і дооцінок/уцінок

Правила «тонкої» капіталізації обмежують відсотки (що враховуються для розрахунку бази оподаткування з ППП) за кредитами, отриманими від пов'язаних сторін, до 50% від прибутку до сплати податків. В *трансфертному ціноутворенні*, яке використовують для зниження податкового навантаження шляхом маніпулювання цінами в міжнародних угодах при доставці або отриманні товарів або послуг від пов'язаних осіб, Україна застосовує правила, засновані на принципах ОЕСР з трансфертного ціноутворення. В останні роки стало зрозумілим, що правила трансфертного ціноутворення, які було запроваджено лише у 2013 році, важко контролювати. Мінімальні строки амортизації та коригування резервів, тощо, обмежують довільність рішень підприємств щодо їх фінансового/податкового обліку.

Спрощена система оподаткування (ССО) є особливістю української системи оподаткування. Платники податків по ССО сплачують тільки єдиний податок замість різних ставок податків, включаючи ППП, та сплачують мінімальний єдиний соціальний внесок (ЄСВ). В спрощеному податковому режимі виділяються чотири групи платників податків з різними податковими ставками. Найбільш важливими з точки зору системи ППП є третя і четверта групи ССО. Третя група містить компанії з необмеженою кількістю працівників та річним доходом менше 5 млн грн. Ці компанії сплачують єдиний податок у розмірі 5% від доходу.[4] Четверта група стосується сільськогосподарських підприємств з часткою сільськогосподарського виробництва не менше 75% від обороту: вони сплачують податок близько 240 грн за гектар землі. Через взаємодію з компаніями на спрощеній системі можливий перерозподіл прибутку з режиму ППП до

[4] Якщо компанії вирішують платити ПДВ окремо, ця ставка знижується до 3%. Проте, на практиці така згода по ПДВ трапляється рідко.

спрощеного податкового режиму (з фактично низькими податками). Для таких угод не існує правил трансфертного ціноутворення.

Податкове адміністрування та контроль здійснюється Державною фіскальною службою України (ДФС). В цілому, вимоги до документообігу компаній в Україні є досить високими. У разі ймовірних порушень, ДФС може виконувати планову або позапланову перевірку платників податків. Ці перевірки є дещо вимогливими, бо об'єктом перевірки буде вся бухгалтерська звітність компанії, включаючи обговорення складних питань, таких як трансфертні ціни для операцій з пов'язаними сторонами, оцінка активів і резервів за зобов'язаннями (що можуть бути вирішальними чинниками при визначенні прибутку за МСФЗ). У разі виявлення ухилення від сплати податків застосовуються різні адміністративні штрафи (25-50% від несплачених сум) та кримінальні санкції.

3. Аналіз сьогоднішньої системи ППП

Ми поділили аналіз чинної податкової системи на три складові: 1. Економічний вплив: який вплив має податкова система на економічний розвиток України, наприклад, заохочуючи компанії більше інвестувати або переносити ділову активність з країни. 2. Фіскальний вплив: наскільки ефективною є податкова система як джерело доходів. 3. Адміністративне навантаження на компанії та державне управління.

Економічний вплив

Як податок на прибуток підприємств ППП є фактично податком на капітал. Такий податок впливатиме на рішення людей інвестувати заощаджені кошти в компанії або споживати їх. Якщо ефективна ставка податку на капітал, вкладений в бізнес, є дуже високою, це може негативно вплинути на інвестиції в країну. В Україні поточна ефективна ставка податку на доходи від капіталу, інвестованого в підприємство, складає 23,3%, як показано вище. Ця ставка податку майже дорівнює, хоча і трохи перевищує, ставку податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) у 18% та, знову ж таки, військовий збір в розмірі 1,5%. Хоча переваги оподаткування капіталу порівняно з іншими видами податків залишаються на порядку денному економістів, українська система, наразі, здається, не надмірно оподатковує дохід від капіталу.

Проте, притаманною для ППП рисою є те, що фінансування за рахунок власного капіталу є менш привабливим з точки зору оподаткування, ніж кредитне фінансування. Сплату відсотків за кредитами (якщо це не підпадає під правила «тонкої» капіталізації) може бути віднесено до видатків, тоді як таке правило не застосовують до фінансування за рахунок нерозподіленого прибутку. Існують способи пом'якшити цей ефект, зокрема прискорені норми амортизації до «резерву корпоративного капіталу», системи РКК. У 2017 році була тимчасово введена прискорена амортизація (втрачає чинність у 2019 році), що дозволяє амортизувати інвестиції в обладнання в Україні протягом двох років, в результаті чого дискримінація фінансування за рахунок власного капіталу залишається тільки для інвестицій в інші активи, як-то нерухомість. За бажання, дію цього інструменту може бути подовжено або зроблено постійним, оскільки він змінює лише строки, а не остаточну величину податкового навантаження. Отже, хоча багато українських компаній мають високу частку позикових коштів[5] і сприймають доступність кредитів як низьку, ППП, ймовірно, не представляє істотної перешкоди для інвестицій.

Нарешті, оподаткування підприємств слід розглядати в контексті міжнародної податкової конкуренції. Надмірна ставка податку змусить компанії перенести діяльність в інші країни.

[5] Німецька консультативна група, “Поліпшення доступу МСП до фінансування в Україні“, PP/02/2016.

Однак з Рисунку 1 видно, що ставка ППП в Україні 18% не є надмірною в міжнародній перспективі.

Рисунок 1
Порівняння міжнародних середніх ставок ППП



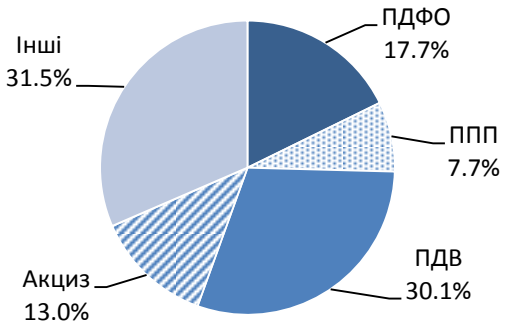
Джерело: KPMG
Примітка: наведена тут ставка ППП для Німеччини – це середня ставка, яка складається із стандартної ставки ППП у 25% та змінної ставки, визначеної муніципалітетами

На закінчення відзначимо, що економічний вплив українського ППП наразі можна вважати помірним: немає сильних стимулів для інвестицій, та ставка податку є конкурентоспроможною в міжнародному порівнянні.

Фіскальний вплив

ППП є відносно невеликим джерелом податкових надходжень до бюджету України. У 2016 році доходи від ППП склали 60,2 млрд грн, що відповідає 7,7% від загального обсягу доходів зведеного бюджету і 2,6% ВВП. Є кілька причин цієї відносно невеликої частки надходжень від ППП.

Рисунок 2
Частка доходів Зведеного бюджету за джерелами, 2016 рік



Джерело: Міністерство фінансів України

Крім правових методів ухилення від сплати податків, які використовуються компаніями на міжнародному рівні (наприклад, за допомогою переоцінок, резервів, трансфертних цін, тощо),

є кілька причин цієї відносно низької частки доходів від ППП.

1. Багато компаній зазнали великих збитків, в основному спричинених втратами від курсових різниць за номінованим в іноземній валюті боргом передусім через стрімке знецінення гривні. Ці збитки переносяться на майбутні періоди і нівелюють поточні податкові зобов'язання. В кінці першого кварталу 2016 року 8000 компаній з оборотом понад 20 млн грн відзвітували про збитки, сума накопичених збитків на кінець першого кварталу 2016 року склала 1,68 трлн грн.[6] Значна частина цих втрат, як видається, була завдана операціями з пов'язаними сторонами, однак це вкрай важко довести під час податкових перевірок. Накопичені збитки, які переносяться на майбутні періоди, можуть знизити доходи від ППП протягом кількох наступних років, оскільки збитки можна переносити протягом необмеженого періоду.
2. Можливе переміщення прибутку до збиткових платників ППП і платників за ССО,[7] хоча ухилення від сплати податків 3-ю групою платників за спрощеною системою оподаткування є, ймовірно, набагато більшим відносно ПДФО і ЄСВ, ніж ухилення від сплати ППП. Проте, можна ухилитися від сплати значної частини 18% ППП шляхом укладення договорів на (неіснуючі) послуги, що надаються платником за ССО, який потім сплачує 5% податок на доходи і повертає залишок мінус свою комісію за переведення безготівкових коштів в готівку. Однак такі випадки є відносно обмеженими. Всього в рік угод між платниками ППП і 3-ю групою платників за ССО укладається лише на 50 млрд грн,[8] що також включає реальні і законні угоди, а також ухилення від сплати ПДФО і ЄСВ через «фальшивих» підприємців.
3. Існують великі проблеми з контролем за розрахунком податку. Після зміни бази оподаткування на результати фінансової звітності у ДФС не вистачає можливостей для забезпечення правильного застосовування системи. Вже проведені значні спроби підвищити контролюючу здатність ДФС і вдосконалити податкову систему з метою полегшення контролю, наприклад, впровадження правил трансфертного ціноутворення. Отже, слід очікувати поступового підвищення доходів від ППП. Проте, спроможність як співробітників ДФС, так і суддів правильно розуміти і оцінювати фінансову звітність на основі МСФЗ або українських стандартів бухгалтерського обліку наразі видається недостатньою.
4. Платники податків з доходом меншим, ніж 20 млн грн, не повинні застосовувати податкові коригування , такі як резерви, мінімальні терміни амортизації, уцінку, «тонку» капіталізацію, тощо. У зв'язку з цим, вони можуть використовувати широкий спектр законних інструментів обліку для зменшення фінансового результату та зниження податкового навантаження з ППП.

На міжнародному рівні ухилення від сплати податків, особливо великими багатонаціональними компаніями, продовжує широко обговорюватись. Можливість легально або, принаймні, напівлегально переміщувати прибуток (наприклад, Starbucks або Apple переміщують прибуток в країни з пільговим режимом оподаткування з використанням ліцензійних платежів на інтелектуальну власність) в деякій мірі підірвала базу оподаткування ППП. Питання надходжень від ППП - це не лише українська проблема. Рис. 3 показує, що в світі взаємозв'язок між ставками ППП і надходженнями від цього податку не зовсім однозначний. Однак, Україна з доходами від ППП лише на рівні 2% від ВВП (в 2015 році) знаходиться в кінці переліку країн з

[6] Олександр Шемяткін, Exit Capital Tax: Real Reform for Ukraine, Kyiv Post 21/29, 2016

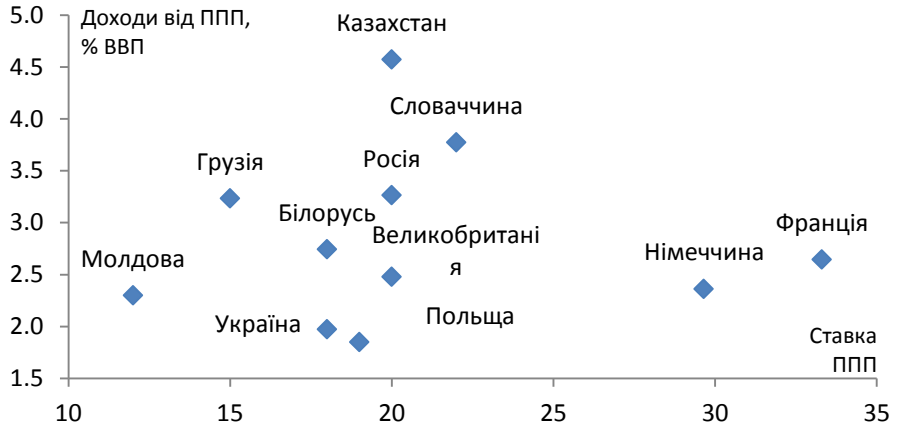
[7] IMF, "Ukraine – Technical Assistance Report – Reforming the State Fiscal Service", 2016

[8] Точна величина не зовсім відома, процитовані 50 млрд грн потрібно сприймати як максимальну оцінку.

аналогічними ставками податку (хоча дані за 2015 рік можуть бути занадто низькими через рецесію, доходи від ППП знову виросли вище 2,5% в 2016 році). Крім того, той факт, що лише 5% від загальної кількості в 270000 платників ППП зараз сплачують цей податок, вказує на серйозні проблеми з виконанням закону.[9] Отже, в даний час з українським ППП існують деякі проблеми, що робить його дуже неефективним джерелом доходів бюджету в міжнародному порівнянні. Ці проблеми, ймовірно, в значній мірі пов'язані з питаннями, що згадувались вище.

Рисунок 3

Ставки ППП та частка доходів по відношенню до ВВП, 2015 рік



Джерело: KPMG, МВФ (Government Finance Statistics)

Можемо підсумувати, що ППП сьогодні не є фіскально успішним в даний час. Близько 1000 платників податків з загальної кількості близько 270000 платників забезпечують приблизно90% надходжень від ППП. Це пов'язано з поєднанням перенесення на майбутні періоди збитків, нарахованих у попередні роки, правовими методами ухилення від сплати податків і проблемами з контролем за нарахуванням/сплатою податку через недостатню адміністративну спроможність. Оскільки відбулось коригування системи, фінансовий внесок ППП повинен зрости в найближчі роки, але існують можливості для подальшого реформування, особливо щодо а) інституційної спроможності ДФС і б) поліпшення контролю над операціями з пов'язаними сторонами.

Адміністративне навантаження

Адміністративне навантаження як на податкову службу так і на компанії при оподаткуванні ППП в Україні досить часто піддають серйозній критиці. Справді, адміністративне навантаження, пов’язане з ППП, видається високим в Україні. Це може бути наслідком кількох факторів, притаманних оподаткуванню прибутку підприємств, або особливостей системи ППП в Україні.

Один фактор, що піддається широкій критиці, але є неодмінною характеристикою системи ППП, - це складність та широкий простір для прийняття рішень при розрахунку фінансових прибутків, що формує складнощі у відносинах між компаніями та податковими органами. Трансфертні ціни, принцип справедливої вартості при визначенні вартості активів та резерви щодо знецінення активів можуть мати великий вплив на прибуток компаній, що підлягає оподаткуванню. Компанії повинні вести бухгалтерський облік у будь-якому випадку, а, отже, вони повинні мати справу з певними із вищезазначених понять. Оскільки бухгалтерський облік

[9] Проте, цифра в 270 000 компаній є завищеною, оскільки включає багато «сплячих» компаній, які насправді більше не працюють.

був взятий за основу податкової звітності у 2015 році, адміністративне навантаження по сплаті ППП зменшилось для компаній. Втім, використання фінансової звітності для оподаткування стимулює компанії маніпулювати цією звітністю для зменшення податкового навантаження. Як наслідок, вартість активів та формування резервів може стати предметом жвавого обговорення між компаніями та податковими органами. У більшості країн компанії та податкові органи вирішують ці складнощі у дусі співпраці, якщо, загалом, існує певний запас довіри між владою та підприємствами. Отже, із системної точки зору адміністративне навантаження системи ППП видається посильним.

Однак в Україні є кілька обставин, що посилюють це адміністративне навантаження:

- Україна має велику тіньову економіку на рівні 35% від ВВП, а, отже, і культуру ухилення від податків: особливо у компаніях з українськими власниками. Це означає потребу у великій кількості податкових перевірок, що, в свою чергу, призводить до значного адміністративного тягаря як для підприємств, так і для ДФС.
- Інституційна спроможність ДФС лише поступово покращується, але багато зацікавлених осіб описують її як недостатню. У податкових органах повинно бути достатньо спеціалістів у сфері бухгалтерського обліку, що мають не меншу кваліфікацію, ніж бухгалтери підприємств, оскільки бухгалтерський облік має комплексний характер. Також не припиняються варті певної довіри чутки щодо широкої корупції в ДФС. Відповідно до опитування, проведеного Transparency International у 2015 році, ДФС вважали найкорумпованішим державним органом в Україні[10]. Концепції, такі як оцінка активів та інші, у фінансовій звітності дають свободу для застосування правил підприємствами та податковими органами. Така свобода – це простір для корупції, але замість використання цього простору інспектори ДФС на практиці часто зловживають своїми повноваженнями у більш грубій формі, такій як довільне встановлення податкових зобов'язань.
- Радянська спадщина, тобто наявність правил для кожного аспекту роботи, досі впливає на Інституційну культуру ДФС. Використання динамічної системи фінансової звітності, такої як МСФЗ, на якій базуються українські стандарти бухгалтерської звітності, неможливе на основі використання жорсткого набору правил. Його потрібно замінити на прагматичний підхід, що балансуватиме ділові інтереси підприємств та фіскальний інтерес держави. Практика податкових перевірок показує, що податківці часто зосереджуються на донарахуванні податкових зобов'язань через викривлення правових норм, навіть якщо очевидне розуміння цілей такої норми не дає простору для такого її трактування.
- Як наслідок згаданих вище факторів, податкові перевірки – це величезний тягар для підприємств. Вони, як це справді потрібно, враховуючи факти, проводяться досить часто, але через недостатню кваліфікацію податківців вони не мають бажаних наслідків. Податкові перевірки часто зупиняють роботу в головному офісі підприємства. Корупційні ризики додаються до цієї проблеми. Перевірки часто зосереджуються на дотриманні форми, а не на суті (правильності обліку), через недостатні знання податкових органів у цій сфері, а правила часто застосовуються занадто формально через застарілий підхід до оподаткування. Є також варті довіри повідомлення, що у

[10] Transparency International, Корупція очима бізнесу: Антирейтинг очолили податкова, митниця та земельники http://ti-ukraine.org/research/koruptsiya-ochyma-biznesu-antyreytynh-ocholyly-podatkova-mytnytsya-ta-zemelnyky/

багатьох випадках податківці визначали податкове зобов'язання без жодних правових підстав. Оскарження таких рішень дороге, оскільки суди (особливо першої та другої інстанції) далекі від незалежності, а загроза кримінальної відповідальності для представників компанії використовувалась для того, щоб змусити підприємства погодитись з необґрунтованими податковими зобов'язаннями. Як наслідок, податкова поліція нещодавно була ліквідована через поширене зловживання владою, список запланованих перевірок буде публікуватись, а також було затверджено методологію рішень про незаплановані податкові перевірки. Однак, залишається невизначеність та ризики щодо того, як збирання податків буде відбуватись у майбутньому

Отже, ППП дійсно формує значне адміністративне навантаження особливо для підприємств. Але оскільки інші країни успішно застосовують ППП, цей податок не має очевидних системних недоліків щодо адміністративного навантаження. В принципі, наближення фінансового та податкового обліку повинне зменшити адміністративне навантаження з ППП. Однак, через недостатній професійний рівень податківців адміністративний тягар залишається високим, особливо через дуже проблемні податкові перевірки. Вирішення цих проблем – це не просте завдання. Підвищення інституційної спроможності ДФС буде складним. В рамках системи ППП податкові органи повинні мати кваліфікованих співробітників, щоб ефективно та в дусі співпраці взаємодіяти з підприємствами. Однак повністю (а не лише з дипломом) кваліфікованих бухгалтерів небагато, і їх навряд чи приваблять зарплати в ДФС. Також потрібно перейти від радянської спадщини до підходу, орієнтованого на рішення та вирішення спорів, для чого, схоже, необхідно кілька років. Тільки якщо податкові перевірки будуть проводитись акуратно, прагматично і орієнтовано на рішення, буде змінюватись культура податкової звітності в сторону достовірніших звітів, що дозволить зменшити кількість перевірок.

Висновок

Чинний ППП в Україні є доволі стандартним, як щодо ставки, так і щодо податкової бази. Він навряд чи має якісь особливо шкідливі економічні наслідки; втім, його внесок до збору податків зараз досить обмежений. Ключові проблеми щодо доходів від ППП – це великі, можливо, незаконно сформовані, збитки попередніх періодів та недостатня спроможність податкових органів забезпечити контроль за правильністю нарахування ППП. Ці проблеми самі по собі не вказують на необхідність різкої зміни системи, і їх, ймовірно, можливо вирішити через поступові реформи податку та податкових органів.

Основний недолік наявної системи – це адміністративне та фінансове навантаження на підприємства через часті податкові перевірки. Ці перевірки, як правило, проводяться неакуратно і часто зосереджуються на формі замість суті. Вони також нерідко зупиняють роботу в головному офісі компанії та призводять до нарахування невиправданих податкових зобов'язань, які важко оскаржити через недосконалу судову систему. Ця проблема виникла не через внутрішні недоліки ППП, а, насамперед, через недостатню інституційну спроможність, корупцію та застарілий підхід до збирання податків у ДФС.

4. Запропоновані реформи

Зараз обговорюють фундаментальні зміни до податкової системи відповідно до «естонської моделі». Обговорення зосередилось на законопроекті, підготовленому юристами Олександром Шемяткіним а Тетяною Шевцовою (проект Шемяткіна/Шевцової). Цей проект було підтримано групою народних депутатів і, зокрема, головою Комітету з податкової та митної політики Ніною Южаніною. Цей проект, ймовірно, буде основою для законопроекту, який Міністерство фінансів повинне подати до Верховної Ради до липня 2017 року. Надалі проект Шемяткіна/Шевцової буде основою для опису деталей цього підходу та для нашого порівняння та аналізу.

Обґрунтування

Запропонований «податок на виведений капітал» (ПВК) – це фундаментально відмінний підхід порівняно з наявним ППП. Дві основні причини було наведено для запропонованих фундаментальних змін оподаткування прибутку підприємств:

1. Збільшення інвестицій. У ПВК прибутки оподатковуються лише тоді, коли вони фактично надходять до фізичних осіб або коли капітал залишає податкову систему (наприклад до пов'язаних компаній в інших країнах). Отже, нерозподілені прибутки, використані для інвестицій, ПВК не оподатковуються, на відміну від чинної системи, що повинно стимулювати інвестиції.
2. Зменшення адміністративного навантаження. Оскільки база оподаткування змінюється з фінансових прибутків до операцій, стверджується, що податок, заснований на операціях, буде формувати менше адміністративне навантаження ніж податок на основі фінансової звітності як для підприємств, так і для податкових органів.

База оподаткування

Основна різниця між запропонованим ПВК та чинним ППП – це зміна податкової бази з коригованого фінансового прибутку до окремих операцій. В принципі, ПРК залишається податком на прибуток, але поняття прибутку змінюється з визначення прибутку згідно фінансової звітності на визначення фактичних фінансових потоків. Ідея полягає в тому, що лише прибутки, розподілені підприємством, повинні оподатковуватись, оскільки мета будь-якого прибуткового підприємства - виплата дивідендів своїм акціонерам. Отже, податкова база змінюється з бухгалтерського розрахунку на основі складних оцінок вартості активів та сум амортизації до фактичних, вимірюваних потоків грошей.[11]

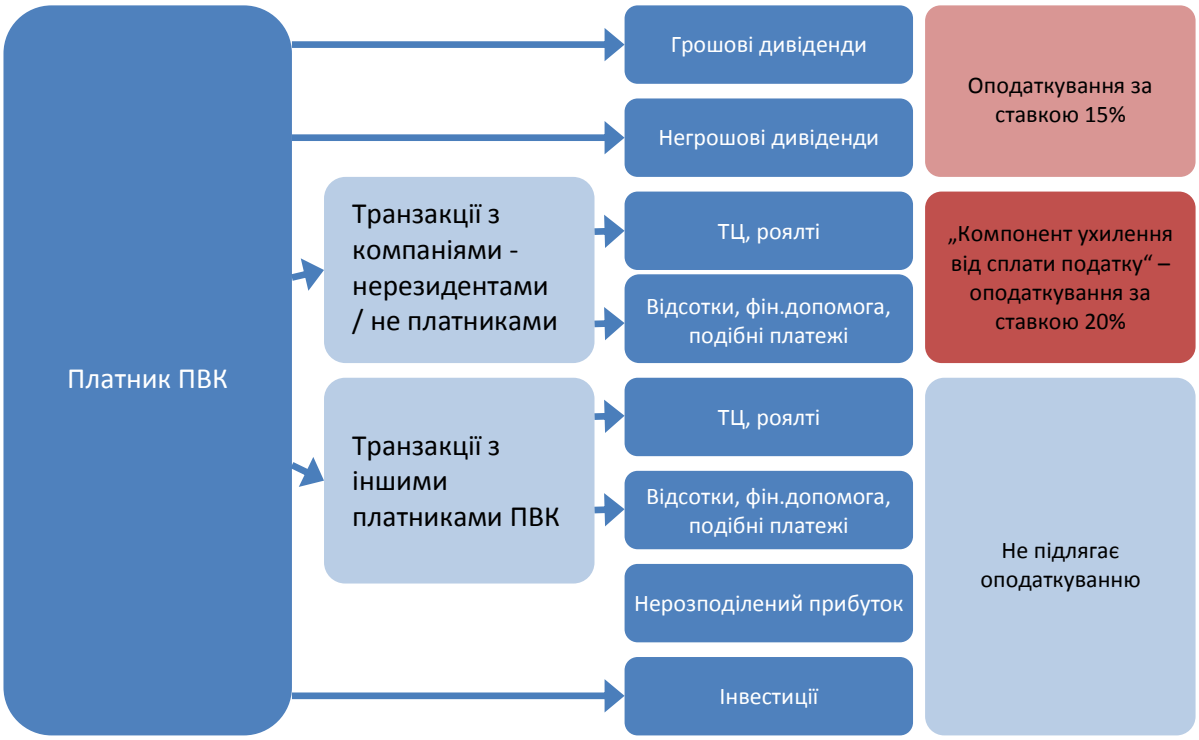
Базова ідея – це оподаткування розподілених прибутків, тобто, наприклад, виплачених акціонерам дивідендів. Окрім розширення податкової бази для того, щоб подолати ухилення від сплати податку через замасковані дивіденди (див. підрозділ щодо заходів проти ухилення від сплати податку), початкова ідея доповнена для врахування таких моментів: по-перше, існують холдингові структури власності, де дивіденди рухаються через кілька юридичних осіб (і лише потім до фізичних осіб), і, по-друге, міжнародні відносини власності, де підприємства пов'язані з іншими підприємствами в інших країнах. Ці два фактори – причина, чому податок називається податком на виведений капітал: капітал оподатковують, коли він *залишає податкову систему*.

Важливо, що операції *між* платниками ПВК не оподатковуються. Лише тоді, коли капітал

[11] Насправді можна стверджувати, що ПВК вже діє в Україні. Коли юридична особа - платник податків на ССО (напр., сільськогосподарський виробник 4 групи) платить дивіденди, він зобов'язаний заплатити авансовий внесок з ППП, хоча офіційно вони звільнені від ППП. Оскільки цей платник не може зарахувати цей аванс до інших податкових зобов'язань, по суті сплачується податок на виведений капітал.

розподіляється фізичній особі або компанії поза межами системи ПВК, він підлягає оподаткуванню (замість подвійного оподаткування або складної системи податкових кредитів). Тому мета – спрощення податкової бази, коли розглядається лише виведення капіталу з податкової системи. Платниками ПВК будуть юридичні особи-резиденти та постійні представництва нерезидентів (окрім дипломатичних представництв)

Рисунок 4
Схематична ілюстрація оподаткування прибутків згідно до запропонованого ПВК



Джерело: Berlin Economics
**Для операцій з компаніями-резидентами не платниками ПВК діють дещо інші правила (звичайні ціни замість трансфертних цін), для деталей див. таблицю 2*

Ставки податків

Проект Шемяткіна/Шевцової передбачає ставку оподаткування на виплати дивідендів («операції з виведення капіталу») в грошовій та негрошовій формі власникам компанії за ставкою 15%. Ставка 20% буде застосовуватись до «прирівняних платежів» (платежів, прирівняних до виведення капіталу), таких як відсотки, виплачені пов’язаним особам понад певну межу, або фінансова допомога, та на суми *перевищень* за операціями, такими як трансфертне ціноутворення та роялті. Дивіденди надалі не оподатковуються, оскільки податок на доходи нерезидентів та військовий збір будуть скасовані відповідно до законопроекту.

Заходи проти ухилення від сплати податку

Ставка 20% на «складову з виведення капіталу» - операції, що звичайно використовуються для виведення прибутків: кредити пов’язаним особам, трансфертні ціни та роялті, - це ключова частина стратегії боротьби з ухиленням від ПВК. Визначення складової з виведення капіталу – тобто надбавок до справедливих відсоткових ставок, трансфертних цін та ставок роялті, що використовуються для виведення прибутків, проводиться відповідно до кількох положень:

- Для відсотків, що сплачуються пов'язаним особам-нерезидентам, ця складова по виведенню капіталу/надбавка оцінюється на основі максимальної відсоткової ставки, встановленої НБУ для іноземних запозичень резидентів відповідного типу. Всі відсотки понад 50% від цієї процентної ставки оподатковуються ПВК.
- Роялті неплатникам ПВК в Україні та закордоном: оподатковується сума перевищення понад 6% доходів попереднього року. Також оподатковуються роялті на права інтелектуальної власності, що спочатку належали резиденту України, та роялті, сплачені у юрисдикціях, де вони не оподатковуються.
- Трансфертне ціноутворення: Правила стосуються лише «контрольованих операцій» (операцій з пов'язаними особами-нерезидентами та з компаніями у юрисдикціях з пільговим режимом оподаткування прибутків)
- Ціни «витягнутої руки» (ціни, що використовуються у аналогічній ринковій операції) на товари та інтелектуальну власність під час операцій з резидентами-неплатниками ПВК визначаються за допомогою «методу звичайних цін». Різниця між звичайною та фактичною ціною тоді оподатковується.
- Однак не передбачено оподаткування витрат на приватні потреби (виведення капіталу через витрати на приватні цілі). Проблеми із визначенням неділових витрат існують і в чинній системі.

Особливості адміністрування

Основний принцип адміністрування податку – компанії повинні звітувати лише про оподатковувані операції. Звіти про дивіденди/операції з виведення капіталу та прирівняні платежі потрібно подавати щомісяця, якщо такі операції відбувались у даному місяці. Звіт про «контрольовані операції», до яких застосовуються правила трансфертного ціноутворення, подається щороку. Платник самостійно розраховує суму податку до сплати. Оцінка податкової бази проста і зрозуміла. Податкові зобов'язання за виведений капітал та надання фінансової допомоги зменшуються на: сплачений податок на нерухомість (один платіж, що був сплачений протягом двох останніх податкових років) та на податок, сплачений на видану фінансову допомогу (що оподатковується як «прирівняний платіж»), якщо вона була повністю або частково повернена платнику податків.

Податкові органи зберігають доступ до ряду даних, включно з квартальними та річними фінансовими звітами компаній, та мають право проводити перевірки підприємств на основі звітності платників податків, фінансової звітності, даних бухгалтерського обліку та подальших документів щодо рішень по розподілу прибутків, розрахунку платежів та операцій, прирівняних до виводу капіталу.

Таблиця 2

Оподаткування транзакцій запропонованим податком на виведений капітал

Транзакція	*Ставка*	*Коментар*
Платежі в межах України		
Будь-яка транзакція з платником ПВК	0%	
Дивіденди іншим платникам ПВК	0%	
Дивіденди неплатникам ПВК	15%	Сплата податку при виплаті дивідендів фізичним особам + приватним підприємцям на ССО, напр. сільськогосподарським компаніям на ССО
Перевищення цін на товари та послуги в операціях із неплатниками ПВК	20%	Застосовують регулювання звичайних цін: не менше, ніж ціна закупівлі, для основних фондів – не менше, ніж залишкова вартість, не менше ціни продажу, не менше собівартості; ПВК лише застосовують, якщо різниця становить понад 20%
Фактичні приватні видатки на ведення бізнесу	0%	Більше стосується ПДФО та ЄСВ.
Фінансова допомога неплатникам ПВК	20%	Якщо не погашена протягом 12 місяців: зобов'язання з ПВК безпосередньо на дату виплати допомоги; визнання кредиту за ПВК у випадку погашення протягом 12 місяців
Роялті, сплачене неплатникам ПВК	20%	Обмеження: 6% минулорічного доходу
Платежі за кордон		
Дивіденди юридичним особам	15%	
Дивіденди фізичним особам	15%	
Трансфертне ціноутворення	20%	
Відсотки, сплачені пов'язаним особам	20%	Обмеження: 50% максимальної ставки НБУ по позиках в іноземній валюті (сьогодні 11%)
Роялті	20%	Обмеження: максимальні роялті на рівні 6% минулорічного доходу
Безповоротна фінансова допомога	20%	
Поворотна фінансова допомога	20%	Якщо не погашено протягом 12 місяців
Позики пов'язаним особам	20%	Визнання кредиту ПВК в момент сплати
Неприбуткові інвестиції за кордон	20%	

Джерело: Berlin Economics

5. Порівняння ПВК з поточною системою та аналіз впливу

В цілому, концепція, яка лежить в підґрунті ПВК – оподаткування лише грошових потоків, а не результату обліку – є доцільною. Такий підхід до оподаткування також застосовують при сплаті непрямих податків, і, як правило, його розглядають як порівняно надійне джерело доходів, яке менш вразливе до ухилення від сплати податків, ніж більш комплексні типи податків, як-то ППП, який використовує податкову базу, розраховану на підставі фінансової звітності компаній. Водночас, варто проаналізувати, чи базові концепції насправді працюють, та порівняти їх із нинішньою системою, яку пропонується замінити. В цьому розділі ми порівнюємо дві системи за їх характеристиками, а також оцінюємо їх вплив на економіку, бюджетні доходи та адміністративний тягар для компаній та податкових органів.

Порівняння

На перший погляд різниця між ППП та ПВК є суттєвою. Справді, існує кілька суттєвих відмінностей. База оподаткування змінюється з фінансового результату до транзакцій і, відповідно, виникає різне регулювання щодо більшості питань, які розглянуто досі в цій роботі. Ефективна ставка податку (для розподіленого прибутку резидентам України) зміниться з 23,33% до 15% для дивідендів і до 20% для інших контрольованих операцій.

Водночас, важливо зауважити, що внаслідок різниці у базі оподаткування в двох податкових системах основна відмінність у регулюванні важливих методів ухилення від сплати податку (кредити пов'язаних сторін, трансфертне ціноутворення, роялті) полягає у зміні концепції: з коригування фінансового результату (без справжнього впливу, якщо перенесені в майбутні періоди збитки нівелюють додатне податкове зобов'язання) до включення до оподатковуваних транзакцій (для перевищень над цінами, визначеними відповідно до принципу «витягнутої руки»). В Таблиці 3 наведено порівняння основних концепцій двох систем оподаткування.

Одне зауваження щодо відповідності ПВК міжнародним угодам та зобов'язанням: часто висловлюють занепокоєння щодо відповідності принципам ОЕСР щодо Розмивання податкової бази та виведення прибутку з-під оподаткування (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS), зобов'язаннями в рамках Угоди про Асоціацію з ЄС та нормами чинних угод про уникнення подвійного оподаткування. Естонський досвід може тут бути використаний як доказ того, що навряд чи виникнуть якісь проблеми із відповідністю. ПВК відповідає принципам BEPS. Оскільки цей податок залишається податком на прибуток підприємств (відкладеним), він відповідає законодавству ЄС відповідно до рішення (*Burda*) Європейського Суду.

Таблиця 3
Порівняльна таблиця ППП та ПВК в Україні

	Чинний ППП	*Пропозиції щодо ПВК*
База оподаткування	Фінансовий прибуток компаній (відповідно до МСФЗ / національних стандартів обліку) з несуттєвими коригуваннями	Розподілений прибуток (дивіденди) та інші види виведеного з податкової системи капіталу, лише здійснені транзакції
Ставка податку	18% ППП +5% ПДФО + 1,5% військовий збір (як додатковий ПДФО) на дивіденди Ефективна ставка податку 23,33%	Грошові та негрошові дивіденди: 15% ПВК Прирівняні платежі / перевищення цін за транзакціями: 20% ПВК
Оподаткування інвестицій	Оподаткування за ставкою 18%, якщо фінансують за рахунок нерозподіленого прибутку; зараховано до видатків, якщо фінансування за рахунок кредиту. Прискорені норми амортизації для обладнання: 2 роки	Не оподатковують
Оподаткування операцій з пов'язаними особами щодо товарів/послуг/прав власності	Всі видатки бізнесу, які включено як витрати при розрахунку бази оподаткування, повинні відповідати принципу звичайних цін.	Лише контрольовані операції (лише товари) з неплатниками ПВК, використання методу «звичайної ціни» з оподаткуванням перевищень за ставкою 20%
Міжнародні транзакції, до яких застосовують правила трансфертного ціноутворення	**Коригування фінансового результату щодо трансфертного ціноутворення.**	**Транзакції оподатковують, якщо є необхідними коригування відповідно до правил трансфертного ціноутворення**
Оподаткування кредитів / відсотків за кредитами від пов'язаних осіб	Правило тонкої капіталізації обмежує відсотки, які включено до податкових витрат, з врахуванням розміру боргу по відношенню до розміру статутного капіталу.	Відсотки та комісії, сплачені пов'язаним особам (нерезидентам) оподатковують за ставкою 20% в частині, яка перевищує 50% максимальної ставки НБУ.
Вплив від зміни обмінного курсу	**Може суттєво впливати на базу оподаткування. Різке знецінення гривні призводить до великих збитків, які декларують та переносять на майбутні періоди платники податків.**	**Немає впливу**
Оподаткування видатків, які не стосуються бізнесу	Неділові види видатків повинні фінансуватись з прибутку. Перевірки за фінансовою звітністю.	Оподатковують ПДФО

Джерело: Berlin Economics

Економічний вплив

Чи сприятиме запровадження ПВК збільшенню інвестицій компаніями, як стверджують прихильники такого податку? В принципі, такий вплив на інвестиції може мати місце через те, що нерозподілений прибуток компаній, з якого фінансують інвестиції, не буде більше об'єктом для оподаткування податком на прибуток. Отже, грошові резерви компаній стануть більшими, що створить можливість для фінансування більших інвестицій (також за рахунок поліпшення доступності кредитів). Справді, доступ до кредитів також дещо поліпшиться, оскільки компаніям вже не буде потрібно імітувати збитки у фінансовій звітності для зниження податкового навантаження, що, водночас, знижує їх платоспроможність з точки зору фінансових інституцій. Оподаткування тільки виведеного капіталу може бути особливо корисним для новостворених компаній, які часто стикаються із труднощами, пов'язаними зі сплатою податку на прибуток підприємств задовго до створення позитивного балансу руху грошових коштів, тоді як ПВК вони повинні будуть сплачувати лише при розподіленні прибутку.

Важливою рисою чинної системи є, звичайно, те, що через можливість переносу величезних збитків компаній на майбутні періоди та суттєві ухилення від сплати податку багато компаній взагалі не сплачує ППП, а тому не страждає від оподаткування нерозподіленого прибутку. В загальному випадку в нинішній системі нерозподілений прибуток оподатковують за ставкою 18%, але нещодавно було запроваджено прискорені норми амортизації (на 2017 та 2018 роки з можливістю подовження дії) на інвестиції в обладнання, які можуть бути амортизовані протягом двох років. Ця норма суттєво знижує відмінність оподаткування нерозподіленого прибутку між двома системами. Однак різниця залишається для інвестицій в нерухомість та інші види основних засобів.

Отже, на практиці порівняння ППП та ПВК може лише суттєво поліпшити інвестиційні можливості невеликої кількості компаній, які є чесними платниками податків, не мають суттєвих збитків, що переносяться на майбутні періоди, та здійснюють великі інвестиції в інші, ніж обладнання, основні засоби. Це може бути особливо вигідно для новостворених компаній. Крім того, доступність банківських кредитів може дещо поліпшитись. В підсумку, запровадження ПВК, найвірогідніше, не матиме значного впливу на інвестиції у порівнянні із сьогоднішньою системою. Різниця могла б бути більшою, якщо б ми порівнювали ПВК із більш досконалою системою ППП без наявних проблем щодо дотримання законодавства та великого перенесення збитків на майбутні періоди. Разом з тим, сприятливі прискорені норми амортизації в системі ППП є підходом до зниження різниці між системами. Крім того, навряд чи можна юридично ліквідувати з нинішньої системи накопичені внаслідок знецінення гривні збитки компаній від курсових різниць, якими б сумнівними вони не були.

Висновок: *Вплив запровадження ПВК на інвестиції, найвірогідніше, буде обмеженим. Крім того, основний ефект нерозривно пов'язаний із фіскальним ефектом: чим більший (негативний) фіскальний ефект, тим більший (позитивний) інвестиційний ефект.*

Фіскальний вплив

Зміна бази оподаткування з фінансового прибутку на розподілений прибуток або інші форми виведеного капіталу є формою податкової відстрочки: прибутки оподатковують пізніше, лише при їх розподіленні. Це, найвірогідніше, негативно вплине на бюджетні доходи в короткостроковому періоді: якщо після запровадження ПВК компанії не сплачуватимуть великі дивіденди (а використають нерозподілений прибуток на фінансування інвестицій), бюджетні доходи знизяться в перші роки після запровадження нової податкової системи. Справді, в

Естонії після запровадження ПВК у 2000 році податкові доходи від ПВК початково були суттєво нижчими за надходження від податку на прибуток підприємств. Крім того, в проекті закону О.Шемяткіна та Т.Шевцової запропоновано ставку податку 15% для дивідендів, що виплачуються резидентам України, що є суттєво нижчою, ніж поточна ефективна ставка 23,33%. Отже, в принципі, податкова відстрочка та нижча ставка податку може призвести до негативного фіскального впливу.

Фактично, фіскальний вплив від запровадження ПВК потрібно порівнювати із недосконалим поточним станом ППП. Доходи від ППП знижуються передусім через суттєві податкові збитки, які переносять на майбутні періоди платники ППП. За логікою ПВК ці втрати не мають ролі, оскільки компанії сплачують податок на розподілений прибуток. Якщо вони спроможні розподілити прибутки, то вони більше не є збитковими. Здійснення контрольованих операцій сприятиме миттєвим податковим надходженням, які не зможуть бути нівельовані попередніми збитками, які б, за діючої системи, унеможливили збільшення доходів за рахунок застосування правил трансфертного ціноутворення. Отже, система ПВК не успадкує проблеми збитків. Іншим чинником різниці в податкових надходженнях може бути контроль за дотриманням законодавства зі сплати податку. Податкові надходження від ПВК можуть зрости в довгостроковому періоді, якщо контроль за стягненням ПВК насправді буде більш зручним для податкових органів. Однак, в перші роки переходу від однієї системи до іншої можуть виникнути проблеми із податковим контролем, оскільки, як платникам податків, так і податковим органам потрібно буде повністю пристосуватись до нової системи. Це, ймовірно, сприятиме короткостроковим вигодам для компаній та, відповідно, зниженим доходам від ПВК в перші роки впровадження.

Виглядає так, що пропозиція щодо запровадження ПВК здатна вирішити проблеми із найбільшими схемами ухилення від сплати податку. Правила щодо оподаткування відсотків за кредитами пов'язаних сторін, фінансової допомоги пов'язаним сторонам (натомість нова можливість для ухилення від сплати податку: допомога або неповернений кредит, наданий пов'язаній особі закордон), трансфертного ціноутворення та роялті визначені у спосіб, який дозволяє уникнути суттєвого застосування схем ухилення від сплати податку без суттєвого захаращення системи іншими механізмами протидії ухиленню від сплати податків, які можуть бути численними, але не важливими з точки зору фіскальних втрат. Метод звичайної ціни, який, хоча і простіший, ніж використовуваний при трансфертному ціноутворенні, може часто не бути достатньо чітким інструментом для протидії ухиленню від сплати податків, застосовуватиметься для транзакцій з платниками податків на ССО.

Поточні оцінки негативного короткострокового впливу на бюджетні доходи від запровадження ПВК в перший рік різняться від 11 млрд грн (оцінка КМ Партнерів, які розробили пропозицію щодо запровадження ПВК), що становить 0,5% ВВП 2016 року до 39 млрд грн (оцінка ДФС), що становить 1,7% ВВП 2016 року. Через фіскальні недоліки поточної системи оцінка ДФС може виявитись занадто високою, але може бути взята як максимальний розмір можливих фіскальних втрат.

Такі короткострокові втрати є надзвичайно важливими за сучасного стану економіки. Україна зараз виконує Програму МВФ та не має вільного доступу до ринку капіталу. Зниження дефіциту сектору державного управління до низького рівня було одним із найбільших досягнень уряду після Майдану. Повна фіскальна компенсація будь-якої реформи повинна бути обов'язковою. Досвід Молдови може свідчити хорошою ілюстрацією: коли Молдова знизила ставку податку на прибуток підприємств до 0% у 2008 році, зниження податкових надходжень призвело до

політичного тиску на податкові органи. В результаті компанії отримали масові штрафи та пені за найменші порушення, в результаті чого позитивний вплив реформи на інвестиційний клімат став негативним. Отже, якщо Україна вирішить запровадити фундаментальні зміни в напрямку запровадження ПВК, потрібно передбачити повну та стійку компенсацію втрати бюджетних доходів до максимально можливого їх розміру.

Висновок: *Запровадження ПВК, найвірогідніше, призведе до втрати доходів Державного бюджету в перші роки, хоча є всі підстави припускати, що втрати буде нівельовано пізніше завдяки легшому контролю за дотриманням законодавства та відсутності перенесення збитків підприємств на майбутні періоди. Через складний стан бюджетних фінансів в Україні при впровадженні ПВК потрібно обов'язково переконатись, що будь-які втрати бюджетних доходів, які можуть сягнути 1,7% ВВП, буде компенсовано за рахунок зниження бюджетних видатків або збільшення податків.*

Адміністративний тягар

Один із основних аргументів на користь запровадження ПВК стосується зниження адміністративного тягаря як для компаній, так і для податкових органів, що призведе до нижчих витрат на дотримання законодавства та ліпшої податкової дисципліни. Справді, є кілька причин, чому ПВК знизить адміністративний тягар для обох сторін.

По-перше, зміна бази оподаткування з фінансової/податкової звітності на індивідуальні транзакції означає, що компаніям потрібно документувати лише оподатковувані транзакції при заповненні податкових звітів та перевірки стосуватимуться лише обмеженого переліку транзакцій в межах системи ПВК. Компаніям надалі потрібно буде готувати фінансову звітність, але така звітність не буде вже базою оподаткування, а тому суттєво знизиться надмірний адміністративний тягар щодо такої звітності. Це знизить потребу компаній вести первинну документацію та дещо полегшить вимоги щодо ресурсів ДФС, але, разом з тим, не усуне нагальної необхідності посилити інституційну спроможність ДФС. Для адміністрування нового податку ДФС повинна бути спроможною перевіряти, які транзакції було здійснено платниками податків. Водночас, це не вимагає повного доступу до банківських даних (що складно забезпечити внаслідок захисту персональних даних). Буде достатньо, якщо ДФС отримуватиме лише підсумкові суми та кількість транзакцій між неплатниками та платниками ПВК. Збір таких даних є технічно можливим і не суперечитиме правилам щодо захисту персональних даних, але певні зміни законодавства можуть бути потрібними.12 Аналіз цих даних допоможе виявити потенційні зловживання, внаслідок чого може бути здійснено перевірки. Надзвичайно важливо забезпечити застосування прагматичного підходу до збору цих даних, щоб уникнути необхідності проводити податкові перевірки на основі фінансової звітності (як це роблять в Естонії). В іншому разі буде нівельовано більшу частину адміністративного спрощення, яке створює запровадження ПВК, оскільки кількість податкових перевірок в Україні, найвірогідніше, буде великою з огляду на відсутність податкової чесності.

По-друге, хоча і пов'язане з першим, зміна бази оподаткування означає, що податкові органи та компанії не повинні будуть сперечатись щодо окремих концепцій обліку, що надає підґрунтя для незгод або неоднакового застосування правил податковими органами до різних платників податків. Для прикладу, такі концепції включають правильність оцінки вартості активів та забезпечень за зобов'язаннями. Оскільки ці концепції більше не будуть частиною бази

[12] Це, ймовірно, стосуватиметься внесення змін у Статтю 62 закону «Про банки та банківську діяльність».

оподаткування, адміністративний тягар суттєво знизиться для компаній та ДФС. Тому повноцінне запровадження ПВК, яке сприятиме зниженню адміністративного навантаження для компаній, може стати суттєвим стимулом для залучення інвестицій, що підтвердить справжнє зобов'язання уряду створити сприятливий діловий клімат в країні.

Окремі складні концепції залишаються предметом для оцінки компаніями та ДФС. Це стосується основних шляхів ухилення від сплати податків, які лише змінюють назву з можливих відрахувань (витрат) на оподатковувані операції. Визначення оподатковуваності кредитів пов'язаних сторін (а тепер ще й фінансова допомога пов'язаним сторонам), трансфертне ціноутворення та роялті залишаються предметом для спілкування між компаніями та ДФС. Пропозиції законопроекту щодо цілеспрямованого застосування та модифікації цих правил мають сенс, але могли б бути використані також для поліпшення існуючої системи. Разом з тим, як зазначено вище, зникне проблема, пов'язана із перенесенням збитків на майбутні періоди.

Витрати на перехід до нової системи оподаткування є ще одним питанням при оцінці впливу на адміністративний тягар. Справді, будь-які зміни системи, найвірогідніше, потребуватимуть витрат на пристосування для всіх сторін. Для компаній адміністративні витрати на пристосування, ймовірно, будуть обмеженими, оскільки знизиться потреба у веденні первинної документації. Для податкових органів видатки пристосування можуть означати певну втрату доходів через менші знання щодо роботи системи в перші роки, але, в принципі, нижча потреба у кваліфікованому персоналі ДФС зможе швидко компенсувати ці видатки.

Висновок: *Адміністративний тягар на компанії та податкові органи може бути нижчим у системі ПВК через нижчу кількість транзакцій, які є предметом для оподаткування та відсутність окремих складних концепцій обліку, на які поширюються податкові перевірки. Витрати на перехід до нової системи існуватимуть, але, найвірогідніше, будуть низькими.*

Загальний висновок

Фундаментальна зміна системи оподаткування прибутку підприємств в Україні з ППП на запропонований ПВК, найвірогідніше, матиме невеликий, але позитивний економічний вплив на інвестиції. Фіскальний вплив в короткостроковій перспективі, найвірогідніше, буде негативним і повинен бути повністю компенсований при запровадженні ПВК. В довгостроковій перспективі фіскальний вплив запровадження ПВК, ймовірно, буде позитивним через полегшення контролю за дотриманням законодавства та відсутність перенесення збитків на майбутні періоди, а також внаслідок непрямого ефекту від поліпшення інвестиційного клімату. Компанії та податкові органи, найвірогідніше, виграють від запровадження ПВК внаслідок зниження адміністративного тягаря. Тому ухвалення рішення щодо запровадження ПВК передусім повинно залежати від можливості компенсувати короткострокові втрати бюджетних доходів та наявності достатньо високого очікуваного адміністративного та економічного ефекту, щоб проводити такі масштабні зміни законодавства. Водночас в довгостроковій перспективі система ПВК виглядає як доцільна податкова система для України із особливими виграшами у формі зниження адміністративного тягаря, а, отже, і легшого контролю за дотриманням законодавства.

Таблиця 4

Очікувані довгострокові та короткострокові наслідки від запровадження ПВК

	Короткостроковий період	Довгостроковий період
Економічний вплив	0	(+)
Фіскальний вплив	-	0
Адміністративний тягар	(+)	+

Легенда: - погіршення; (-) помірне погіршення; 0 нема впливу; (+) помірне поліпшення; + поліпшення
Джерело: Власна оцінка

6. Рекомендації

Загальні рекомендації

Результати нашого попереднього аналізу дозволяють зробити такі загальні рекомендації щодо здійснення вибору між збереженням нинішньої системи ППП та запровадження системи ПВК:

1. **Запровадження запропонованого ПВК, як заміни нинішнього ППП, в цілому матиме позитивний вплив на економіку України в довгостроковій перспективі.**
2. **Разом з тим, цей позитивний вплив буде радше обмеженим. Може відбутись поступове поліпшення ділового клімату через меншу обтяжливу взаємодію між компаніями та податковими органами. Не варто очікувати «великого вибуху» особливо щодо стрімкого економічного зростання.**
3. **Крім того, ПВК може бути запроваджений лише за умови повної та доцільної компенсації втрат бюджетних доходів, особливо в перші роки запровадження податку, за рахунок зниження бюджетних видатків або збільшення інших податкових надходжень. Без заходів компенсації сукупний вплив запровадження ПВК буде точно негативним.**
4. **Основна проблема української податкової системи - це не сама податкова система, а недосконале податкове адміністрування. Заходи щодо вдосконалення спроможності та інституційної культури ДФС є надзвичайно важливими. Потрібно подолати корупцію в ДФС.**
5. **Запровадження ПВК потрібно доповнити поліпшенням податкового адміністрування, але за будь-яких обставин ПВК не може замінити потребу у комплексній реформі ДФС. Без повноцінної реформи ДФС будь-які переваги від запровадження ПВК буде мінімізовано.**

Рекомендації у випадку запровадження ПВК

Наступні рекомендації окреслюють уточнення, коригування та потребу в подальшому аналізі, якщо буде ухвалено рішення про запровадження ПВК (Німецька консультативна група оприлюднить Технічну записку щодо детальних рекомендацій та чітких пропозицій щодо коригування наявного законопроекту щодо запровадження ПВК):

1. **Наявний законопроект (О.Шемяткіна та Т.Шевцової) – чудовий початок для подальшого вдосконалення ПВК для застосування в Україні, якщо буде ухвалено рішення про його запровадження.**
2. **Негативний короткостроковий вплив на бюджетні доходи від запровадження ПВК потрібно повністю компенсувати за рахунок збільшення доходів або зниження видатків.**
3. **Для зменшення негативного фіскального впливу можна застосувати дещо вищу ставку ПВК ніж 15%/20% , які сьогодні запропоновано в проекті; нижня ставка повинна відповідати ставці ПДФО (включно із військовим збором)**
4. **Потрібно визначити чіткі вимоги щодо звітування компаніями щодо операцій при оподаткуванні ПВК. Потрібно знайти прагматичний усереднений підхід між потребою у надмірній звітності та занадто малому обсягу інформації, який подається в ДФС.**
5. **Потрібно забезпечити законний доступ податкових органів до підсумкової банківської звітності щодо обсягу та кількості транзакцій між платниками та неплатниками ПВК, що зменшить потребу у доступі до фінансової звітності при податкових перевірках.**
6. **Метод звичайної ціни, що буде використовуватись при визначенні вартості транзакцій між платниками ПВК та платниками на ССО, потрібно поліпшити, щоб використовувати цей захід як метод протидії ухиленню від сплати податків.**