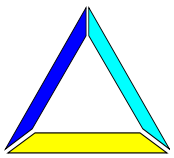
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ, Тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



V7

Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти: Час скасувати

Резюме

В Україні операції з придбання безготівкової іноземної валюти підлягають оподаткуванню зі сплатою збору 1,3% до Державного Пенсійного фонду. З одного боку цей збір до Пенсійного фонду є важливим фіскальним інструментом. У 2006 році від цього збору планується отримати 2,6 млрд. грн. або 2,1% загальних доходів державного бюджету. З іншого боку, збір до Пенсійного фонду діє як суттєва перешкода для інвестицій. Збір заважає притоку капіталу, що зменшує можливості економіки фінансувати внутрішні реальні інвестиції. Збір також завдає шкоди інвестиціям, оскільки він підвищує вартість іноземних інвестиційних товарів. Крім того, збір сильно зменшує ліквідність ринку іноземної валюти та підвищує потребу в інтервенціях з боку Національного Банку України. Нарешті, збір до пенсійного фонду є суттєвою перешкодою для розвитку ринків капіталу. Таким чином, цей збір приносить певні доходи бюджету за дуже високою ціною для країни в перерахунку на інвестиції та економічне зростання. Коротко кажучи, збір до Пенсійного фонду може бути дієвим, але він також є неефективним. Тому ми наполегливо радимо українському керівництву скасувати цей збір. Але скасування не повинне створити бюджетного дисбалансу. Найкращим способом профінансувати скасування цього збору є реформа та фінансова консолідація першого рівня пенсійної системи.

Зміст

1 Вступ

2 Коротка історія збору до Пенсійного фонду в Україні

3 Економічні аспекти збору до Пенсійного фонду

4 Висновки та рекомендації для державної політики

1 Вступ

В Україні операції з придбання безготівкової іноземної валюти підлягають оподаткуванню зі сплатою збору 1,3%. Доходи від цього збору призначаються для Державного Пенсійного фонду. Серед експертів та політиків існують різні думки щодо корисності збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти (надалі: збір до Пенсійного фонду[1]). Думка, яку поділяє й Міністерство фінансів, полягає у тому, що цей збір гальмує розвиток фінансових ринків та повинен бути скасований. З іншого боку Верховна Рада наполягає на продовженні існування збору, вказуючи на його важливу роль у підтримці Пенсійного фонду.

У даній роботі ми аналізуємо вплив збору до Пенсійного фонду на українську економіку. Ми також відповідаємо на питання про те, чи повинен збір до Пенсійного фонду залишитися частиною фіскальної системи України у найближчому майбутньому. У розділі 2 описано історію, останні тенденції, поточну ситуацію та значення збору до Пенсійного фонду для фіскальної системи. У розділі 3 проаналізовано економічні ефекти від збору до Пенсійного фонду. У розділі 4 наведено наші пропозиції щодо скасування збору до Пенсійного фонду та його заміни на менш шкідливий фіскальний інструмент.

2 Коротка історія збору до Пенсійного фонду в Україні

Збір до Пенсійного фонду, який офіційно називається «додатковий збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», був запроваджений у жовтні 1998 року.[2] Метою введення цього збору було отримання додаткових доходів для погашення заборгованості з виплати пенсій. Збір відіграв значну роль у вирішенні цієї фіскальної та політичної проблеми. У 1999 році було погашено понад 1 млрд. грн. заборгованості, з них 387 млн. грн. становили надходження від цього нового збору.[3]

Збір до Пенсійного фонду зазнав кількох змін з часу запровадження. Так, була звужена сфера справляння збору, яким раніше обкладались всі операції (готівкові та безготівкові), до лише безготівкових у 2004 році одночасно з підвищенням ставки з 1,0% до 1,5%. Після цього відбулося скорочення ставки цього збору до 1,3% у 2006 р. Звільнення готівкових операцій від сплати збору до Пенсійного фонду було головним чином зумовлено небезпекою розвитку тіньового ринку обміну валют.

Спочатку законодавство не давало чіткої відповіді на питання про те, чи зобов'язані нерезиденти сплачувати збір до Пенсійного фонду. Тому більшість банків не утримували цей збір з нерезидентів. Однак у листопаді 2005 року НБУ спільно з Пенсійним фондом видало офіційне роз'яснення, яке вказувало на вимогу до нерезидентів сплачувати збір на загальних умовах з резидентами.[4]

Сьогодні практично будь-яке придбання іноземної валюти – з метою оплати імпорту, повернення (репатріації) капіталу та доходів у країну походження, оплати відсотків на корпоративний та державний борг і т.п. – підлягає сплаті збору до Пенсійного фонду.[5] При отриманні замовлення на придбання іноземної валюти, банки нараховують, утримують та сплачують до спеціального фонду Державного бюджету збір у розмірі 1,3% від суми операції, вказаної у замовленні.

---

[1] Збір до Пенсійного фонду не слід плутати з внеском до Пенсійного фонду, який сплачується роботодавцями та найманими працівниками до Державного Пенсійного фонду.

[2] Див Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплати пенсій» № 957 від 31.08.98.

[3] Джерело: А. П. Сорокін, перший заступних голови правління Державного Пенсійного фонду. Див http://www.rada.gov.ua/zakon/skl3/BUL145/30_1.htm

[4] Роз'яснення до постанови Кабінету Міністрів № 1740, Національний Банк України, Пенсійного фонду України, № 18-310/5174-11819 від 28.11.2005.

[5] Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти сплачують юридичні особи - резиденти, нерезиденти, постійні представництва юридичної особи - нерезидента, власники корпоративних карткових рахунків в іноземній валюті, банки - члени міжнародних платіжних систем, уповноважені банки з операцій за власними зовнішньоекономічними договорами та фізичні особи, в тому числі нерезиденти, що здійснюють операції з купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти.

Хоча збір до Пенсійного фонду практично виконав своє завдання як інструмент негайного погашення заборгованості з виплати пенсій, він продовжує залишатись значним джерелом бюджетних доходів для уряду. У 2005 році збір до Пенсійного фонду дозволив зібрати 2,1 млрд. грн. доходів, що склало 2,0% загальних доходів Державного бюджету.[6] Відповідні доходи, передбачені у Державному бюджеті на 2006 рік, складають 2,6 млрд. грн. або 2,1% доходів Державного бюджету.[7]

При підготовці проекту Державного бюджету на 2006 рік уряд запропонував скасувати збір до Пенсійного фонду з огляду на негативний вплив цього збору на економіку. Однак Верховна Рада, намагаючись забезпечити високий рівень доходів бюджету, вирішили залишити збір до Пенсійного фонду у 2006 р.

3 Економічні аспекти збору до Пенсійного фонду

Збір до Пенсійного фонду має чотири основні негативні наслідки для української економіки. Він гальмує надходження іноземних інвестицій в Україну, обмежує імпорт інвестиційних товарів, обмежує ліквідність валютного ринку та шкодить розвитку внутрішнього ринку капіталу. Для дотримання концептуальної чіткості необхідно зазначити, що цей збір не є «податок Тобіна» (див вставку нижче).

(і) Іноземні інвестиції

Як правило, іноземні інвестори конвертують іноземну валюту в національну, коли започатковують інвестиційну діяльність в Україні. Коли відбувається репатріація прибутків або завершення інвестицій, має місце зворотна операція (конвертування національної валюти у іноземну). Сьогодні іноземні інвестори повинні сплачувати збір до Пенсійного фонду у сумі 1,3%. Найбільш важливим є те, що цей збір мають сплачувати всі іноземні інвестори, незалежно від того, чи вони здійснили прямі (ПІІ) чи виключно фінансові інвестиції, та незалежно від терміну інвестицій (коротко- чи довготермінові). З цієї причини збір до Пенсійного фонду є також фактично *податком на іноземні інвестиції* в Україну.

Вплив збору до Пенсійного фонду є найбільше чутливим для іноземних *фінансових* інвестицій в Україну. Як свідчить досвід спілкування з іноземними фінансовими інвесторами та українськими банкірами, явне включення нерезидентів до платників збору у листопаді 2005 року мало дуже негативний вплив на приток капіталу. Таким чином, податок зменшує пропозицію капіталу на внутрішньому ринку, підвищує відсоткові ставки, і як наслідок сповільнює внутрішні інвестиції та економічне зростання.

До того ж збір має негативний вплив на *прямі* іноземні інвестиції. Крім фінансових втрат інвесторів 1,3% від вартості придбаної іноземної валюти, цей за міжнародними стандартами незвичний податок посилює враження, що жоден крок при веденні бізнесу в Україні не обходиться без державного втручання та оподаткування. Здійснивши значні витрати з метою приходу в Україну, іноземні інвестори знову оподатковуються, коли залишають країну. Оскільки за своєю природою збір до Пенсійного фонду є «податком на активи», його повинні сплачувати всі іноземні інвестори, навіть ті, хто втратив гроші в Україні та вирішив залишити країну.

Вкрай негативний вплив цього збору на короткотермінові «спекулятивні» міжнародні потоки можуть на перший погляд видаватися привабливою рисою цього інструменту. Але потрібно зазначити, що цей інструмент є дуже неефективним для контрою за потоками капіталу, оскільки він не залежить від тривалості інвестицій. Крім того, Україна вже запровадила інші більш ефективні інструменти для управління надходженнями капіталу в країну, як це було нещодавно пояснено у нашій консультативній роботі.[8]

(іі) Імпорт інвестиційних товарів

Збір до Пенсійного фонду має негативний вплив на імпорт, оскільки імпортери сплачують цей податок коли вони купують іноземну валюту для розрахунків з іноземними постачальниками. Найбільшу стурбованість викликає те, що збір до Пенсійного фонду може завдати шкоди

[6] Джерело: Державне казначейство України.
[7] Джерело: Закон України про Державний бюджет на 2006 рік, № 3235-IV від 20.12.2005.
[8] Див нашу консультативну роботу V3 «Управління потоками капіталів: забезпечити довгострокові вигоди та контролювати короткострокові ризики», www.ier.kiev.ua.

імпорту інвестиційних товарів (тобто, імпорту таких товарів, як машини та обладнання, апарати та прилади, та транспортні засоби), на які припадало 28% імпорту у 2005 році. Як наслідок, цей податок зменшує інвестиції та негативно впливає на економічне зростання.

(iii) Ліквідність на валютному ринку

Ринок іноземної валюти в розвинутих країнах базується на "принципі маркет-мейкера" ("market maker principle") і складається з двох частин: міжбанківського ринку та ринку, на якому гравцями виступають банки та клієнти. Припустимо, що компанія хоче купити 1 млн. дол. США. Компанія зв'язується з банком і просить надати їй інформацію щодо курсу, за яким банк продає американські долари. Якщо компанія вирішує купити долари по цьому курсу, то угода завершена. Угода з обміну валюти відбувається між банком і клієнтом. (зовнішня трансакція). Важливо наголосити, що банк не виступав лише як посередник, а продавав долари США від власного імені. З технічної точки зору, банк "створює ринок" і виступає, таким чином, як "маркет-мейкер" Після завершення зовнішньої трансакції банк має відкриту валютну позицію (тобто валютний ризик), яка повинна бути закритою якомога швидше, оскільки "маркет-мейкери", як правило, не спекулюють на валютному ринку. Для того, щоб закрити відкриту валютну позицію, банк виходить на міжбанківський ринок, основною функцією якого є забезпечення ліквідності. Банк купує 1 млн. дол. США в іншого банку і закриває свою позицію. Таким чином, відбувається ще одна операція з обміну валюти, але на цей раз на міжбанківському ринку (внутрішня трансакція). Після цього відкрита валютна позиція обмінюється між банками ще декілька разів протягом короткого періоду часу. На міжбанківському ринку відбувається декілька операцій, доки банк не знайде клієнта, що має потребу продати 1 млн. дол. США. Після цього, відбувається остання угода купівлі-продажу валюти і послідовність подій на цьому закінчується. Отже, міжбанківський ринок в системі "маркет-мейкерів" діє як мультиплікатор. Оборот викликаний первинною операцією не обмежився 1 млн. дол. США, а досяг близько 10 млн. дол. США, тобто в десятеро більшої суми.[9]

Збір до Пенсійного фонду є насправді податком на операції на валютному ринку. Кожна угода купівлі-продажу валюти обкладається податком зі ставкою 1,3%. Внаслідок цього, простий обмін ліквідністю між банками стає надто дорогим і не відбувається на практиці. Як наслідок, банки не можуть діяти як "маркет-мейкери". Натомість, при виконанні наказу про купівлю, скажімо, 1 млн. дол. США, вони мають знайти компанію, яка бажає продати 1 млн. дол. США або банк з аналогічним наказом про продаж. Отже, збір до Пенсійного фонду суттєво зменшує ліквідність, а внаслідок цього і ефективність функціонування валютного ринку України[10]. Більше того, збільшується потреба в інтервенціях на валютному ринку з боку НБУ.

Збір до Пенсійного фонду є насправді податком на операції на валютному ринку. Кожна угода купівлі-продажу валюти обкладається податком зі ставкою 1,3%. Внаслідок цього, простий обмін ліквідністю між банками стає надто дорогим і не відбувається на практиці. Як наслідок, банки неможуть діяти як маркет-мейкери. Натомість, при виконанні наказу про купівлю, скажімо, 1 млн. дол., вони мають знайти компанію, яка бажає продати 1 млн. дол. або банк з аналогічним наказом про продаж. Отже, збір до пенсійного фонду суттєво зменшує ліквідність, а внаслідок цього і ефективність функціонування валютного ринку України[11]. Більше того, збільшується потреба в інтервенціях на валютний ринок з боку НБУ.

Емпіричним підтвердженням цієї думки може бути низька ліквідність на українському валютному ринку. У 2005 році середньодобовий обсяг операцій на валютному ринку в Україні склав 366 млн. дол. США або 0,45% ВВП[12], що є відносно низьким рівнем у порівнянні з іншими країнами з перехідною економікою, у яких немає оподаткування валютних операцій. Наприклад, середньодобовий обсяг валютних обмінних операцій «спот» у Росії у 2005 році склав 30 млрд. дол. США або 4,0% ВВП.[13]

---

[9] Через наявність такого мультиплікатора просте порівняння між офіційними резервами і денним оборотом валютного ринку розвинутих країн є неадекватним.

[10] Негативний вплив податку на операції купівлі-продажу валюти на ліквідність валютного ринку є однією із основних підстав для критики так званого. податку Тобіна (див. вставку нижче)

[11] Негативний вплив податку на операції купівлі-продажу валюти на ліквідність валютного ринку є однією із основних підстав для критики т.зв. податку Тобіна(див. вставку нижче)

[12] Джерело: Національний Банк України, http://www.bank.gov.ua/Fin_ryn/Pot_tend_v/index.htm.

[13] Джерело: The Central bank of Russia, http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/.

(iv) Внутрішній ринок капіталу

Існування збору до Пенсійного фонду може розглядатись як додатковий чинник низького рівня розвитку ринків капіталу в Україні. [14] Оподаткування операцій з іноземною валютою надзвичайно скорочує *іноземний* попит на українські цінні папери (акції та облігації). Як наслідок, випуск (пропозиція) цінних паперів національними емітентами залишається досить обмеженою. Але також і схильність *українських* інвесторів та бізнесменів до проведення операцій у офшорних територіях може частково пояснюватись як спосіб уникнути сплати збору до Пенсійного фонду. Крім того, збір створює додаткові стимули для втечі капіталу з України та сприяє розвитку нелегальної діяльності з виведення капіталу за межі країни.

Вставка 1
Чи є збір до Пенсійного фонду в Україні податком Тобіна?

Джеймс Тобін, американський економіст, нобелівський лауреат та професор Йельського університету, у 1972 році запропонував ввести податок на валютні операції у світовому масштабі. Метою податку Тобіна було зменшити короткотермінові спекулятивні валютні потоки зробивши короткотермінові торгові операції дорожчими, та досягнути більшої автономії макроекономічної та монетарної політики. Джеймс Тобін запропонував ввести невеликий податок близько 0,1% від суми операції при кожному обміні однієї валюти на іншу. Пропозиція Тобіна залишалась невикористаною кілька років поспіль, доки не зазнала відродження у 90-х роках минулого століття головним чином як улюблена тема антиглобалістів. У Латинській Америці податок Тобіна підтримали президент Бразилії Луїз Ігнасіо Лула да Сільва та президент Венесуели Хуго Чавес, який нещодавно заявив про те, що він вивчає можливість введення такого податку.

Хоча збір до Пенсійного фонду є податком на операції обміну валюти, цей збір не повинен розглядатися як податок Тобіна з кількох причин. По-перше, збір до Пенсійного фонду та податок Тобіна мають різні завдання. Завдання податку Тобіна полягає в обмеженні короткотермінових валютних спекуляцій, тоді як метою збору до Пенсійного фонду в Україні є збільшення доходів бюджету. По-друге, існує величезна різниця у величині запропонованого податку Тобіна та збору до Пенсійного фонду в Україні. Ідея податку Тобіна полягала у тому, щоб встановити невеликий податок близько 0,1% від суми операції, тоді як ставка збору до Пенсійного фонду значно вища (1,3%). По-третє, податок Тобіна пропонувалось ввести у світовому масштабі як елемент багатосторонньої системи, тоді як збір до Пенсійного фонду є очевидно одностороннім.

4 Висновки та рекомендації для державної політики

Аналіз впливу збору до Пенсійного фонду на українську економіку у розділі 3 чітко демонструє, що цей збір є дуже неефективним інструментом для формування доходної частини бюджету. Вартість отримання певних доходів бюджету від збору до Пенсійного фонду є дуже високою у перерахунку на інвестиції та темпи економічного зростання. Зокрема, використання більш звичних форм оподаткування та/або справляння внесків для отримання однакових доходів коштувало б економіці значно менше. *Таким чином, ми пропонуємо, щоб збір до Пенсійного фонду було скасовано.*

Проте скасування збору до Пенсійного фонду не повинне спричинити фіскального дисбалансу. Таким чином, необхідно розглянути питання про те, як *профінансувати* скасування цього збору. На наш погляд, найкращий спосіб профінансувати розрив – скоротити величезний дефіцит Пенсійного фонду[15], який був і залишається справжньою причиною існування цього інструменту стримування інвестицій.

Автори: Рікардо Джуччі та Віталій Бігдай, Рецензент: Вероніка Мовчан
Київ/Берлін, травень 2006

[14] Див нашу консультативну роботу V1 «Ринок капіталу в Україні: рекомендації для збільшення пропозиції та попиту», www.ier.kiev.ua.
[15] Конкретні пропозиції про те, як покращити фінансовий стан першого рівня пенсійної системи, див. у майбутній консультативній роботі Німецької консультативної групи та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.