German Advisory Group Ukraine

Німецька консультативна група

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Технічна записка [TN/02/2018]

Вплив ПВК на бюджет: методологічні пояснення

Девід Заха, Олександра Бетлій

Берлін, Київ, березень 2018 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
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de

© 2018 German Advisory Group
© 2018 Institute for Economic Research and Policy Consulting

Всі права захищені.

Зміст

1 Вступ 3

2 Позиція НКГ/ІЕД щодо запровадження ПВК 3

3 Потреба в реформі Державної фіскальної служби 4

4 Макроекономічні наслідки: Macroeconomic/second round effects 4

5 Детінізація внаслідок запровадження ПВК 5

6 Збільшення розподілу прибутку за рахунок коштів, які раніше сплачували у формі ППП 6

7 Включення доходів від податку на виведений капітал від банків 6

8 Використання бази 2016 як основи для фіскальної оцінки 6

9 Висновок 7

Автори

Девід Заха saha@berlin-economics.com +49 30 / 20 61 34 64 0

Олександра Бетлій betliy@ier.kiev.ua +38 044 / 2 78 63 42

1 Вступ

Німецька консультативна група (НКГ) у співпраці із Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та консалтинговою компанією «Оттен Консалтинг» підготували і оприлюднили кілька робіт щодо можливого запровадження податку на виведений капітал (ПВК), який замінить податок на прибуток підприємств (ППП). Наші основні роботи такі::

- Консультативне дослідження PS/01/2017 «Податок на прибуток підприємств чи податок на виведений капітал: аналіз та рекомендації», (http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/PS_01_2017_ukr.pdf)
- Аналітична записка PB/02/2017 «Податок на прибуток підприємств чи Податок на виведений капітал: Аналіз та рекомендації - Резюме результатів», (http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/PB_02_2017_ukr.pdf),
- Аналітична записка PB/03/2017 «Оподаткування розподіленого прибутку: міжнародний досвід", (http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/PB_03_2017_ukr.pdf)
- Аналітична записка PB/12/2017 «Оцінка короткострокового впливу на бюджет від запровадження податку на виведений капітал», (https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/PB_12_2017_ukr.pdf)
- Технічна записка TN/02/2017 «Оцінка короткострокового впливу на бюджет від запровадження податку на виведений капітал: методологія і подальші розрахунки» (http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/TN_02_2017_en.pdf)

Наш концептуальний аналіз пропозиції реформи включно із рекомендаціями щодо запровадження ПВК окреслено в роботі PS/01/2017. Детальній оцінці можливого бюджетного впливу від запровадження ПВК у 2018 році, основаному на законопроекті, який було схвалено урядом в липні, присвячено PB/12/2017. Прямий фіскальний вплив було оцінено як втрату доходів у розмірі від 36,9 млрд грн до 47,3 млрд грн (1,2-1,5% ВВП).

Наші оцінки були предметом дискусій, які вели експерти в Україні. В цих обговореннях окремі експерти називали наші оцінки і аргументи неправильними і помилковими. Одне із таких тверджень стосувалось того, що наша оцінка фіскальних втрат – розрив у 1,2-1,5% ВВП – є занадто песимістичною через ряд можливих «помилок» в наших розрахунках і припущеннях. Інше звинувачення стосувалось того, що ми загалом занадто критично ставимось до пропозиції запровадити ПВК. Ми б хотіли прояснити наші рекомендації щодо ПВК та відповісти на сім основних критичних зауважень щодо нашої оцінки.

2 Позиція НКГ/ІЕД щодо запровадження ПВК

Твердження: НКГ/ІЕД виступають проти ідеї запровадження ПВК.

Відповідь: В нашому основному дослідженні на цю тему (PS/01/2017) ми проаналізували можливі економічна та фіскальні наслідки запровадження ПВК і зробили висновок про те, що такий крок може сприяти систематичному поліпшенню в довгостроковому періоді, але не варто очікувати радикального поліпшення. Ми наголосили на тому, що відбудеться негативний фіскальний вплив у короткостроковому періоді, дуже обмежений економічний вплив у короткостроковому періоді та потенційно більш позитивний довгостроковий економічний вплив.

Головне, що ми наголошуємо, що негативний короткостроковий фіскальний вплив реформи повинен бути повністю компенсований і реформа податкової системи зовсім не знижує, а навпаки збільшує потребу в комплексному перезапуску податкового адміністрування. Тому, ми не проти запровадження ПВК. Однак ми наголошуємо на тому, що реформа матиме негативні фіскальні наслідки, а також необхідні умови для успіху реформи (реформа податкового адміністрування). Без врахування цього, на нашу думку, реформа не зможе стати успішною.

3 Потреба в реформі Державної фіскальної служби

Твердження: НКГ/IED стверджують, що комплексна реформа Державної фіскальної служби (ДФС) повинна передувати впровадженню ДФС. Однак запровадження ПВК зробить реформу ДФС непотрібною.

Відповідь: ДФС сьогодні стикається із викликами при адмініструванні податку на прибуток підприємств (ППП). Їй бракує спроможності та фаховості для правильного адміністрування податку та контролю за його сплатою. Це особливо стосується складних аспектів фінансового обліку на основі ППП або питань трансфертного ціноутворення. Зокрема, часто критикують практику перевірок, як неадекватні та шкідливі для діяльності суб'єктів господарювання. Це також пов'язано із інституційною слабкістю та високим рівнем корупції у ДФС.

Запровадження нового підходу до оподаткування прибутку підприємств вимагатиме сильних та компетентних податкових органів, щоб забезпечити успішне впровадження змін, особливо з огляду на складнощі переходу на нову та незнайому систему оподаткування. Податкові органи та бізнес повинні будуть отримувати новий досвід. Потенційне поліпшення бізнес середовища буде можливим лише за умови спроможності ДФС впорядкувати підходи до контролю за сплатою податків та проведення перевірок.

Крім того, хоча запровадження ПВК насправді полегшить окремі аспекти податкового адміністрування та контролю, багато аспектів, які є сьогодні викликами для ДФС, існуватимуть далі. Зокрема, складні аспекти, покликані унеможливити ухилення від сплати податків, як-то контроль за трансферним ціноутворенням та оподаткування відсотків за кредитами пов'язаним особам понад певний розмір відповідно до правил тонкої капіталізації, стануть ще важливішими і частішими, ніж за поточної системи. Запровадження ПВК, отже, зовсім не усуває потреби в реформі ДФС і не заміняє її.

4 Макроекономічні наслідки: Macroeconomic/second round effects

Твердження: НКГ/IED не включили в оцінку макроекономічний вплив запровадження ПВК, тобто зростання інвестицій, що сприятиме економічному зростанню, що матиме результатом збільшення доходів бюджету у формі податків.

Відповідь: Наш аналіз зосереджений на короткостроковому періоді, а саме на першому році після запровадження ПВК (ми оцінювали вплив від впровадження ПВК у 2018 році, але зараз цей крок відтермінували до 2019 року). Ми не очікуємо суттєвого макроекономічного впливу в перший рік, що б сприяло суттєвому збільшенню інших податків (зокрема ПДВ, ПДФО). Наш аналіз в роботі PS/01/2017 «Податок на прибуток підприємств чи податок на виведений капітал: аналіз та рекомендації» показує, що макроекономічні наслідки впровадження ПВК, найвірогідніше, будуть дуже обмежені. Особливо в першій рік після запровадження нового податку компанії, найімовірніше, займуть вичікувальну позицію, щоб оцінити ситуацію та отримати досвід та знання щодо роботи нової податкової системи до того, як брати на себе довгострокові інвестиційні зобов'язання.

Міжнародний досвід, як показано в аналізі РВ/03/2017 «Оподаткування розподіленого прибутку: міжнародний досвід", також показує, що країни, які проводили подібні до запровадження ПВК реформи (Естонія, Македонія та Молдова) не отримали суттєвого та різкого приросту інвестицій та пришвидшення економічного зростання в перший рік після реформи, які могли б сприяти більшим бюджетних надходженням. Крім того, ППП – порівняно із складним податковим адмініструванням – не названо компаніями основним бар'єром для інвестицій[1], а тому така зміна податкової системи навряд чи розморозить великі обсяги інвестицій.

5 Детінізація внаслідок запровадження ПВК

Твердження: НКГ/ІЕД не включають в оцінку детінізацію корпоративних прибутків та розподіл прибутків, які будуть результатом запровадження ПВК. Це сприятиме вищим доходам від ПВК, ніж порахували експерти НКГ/ІЕД.

Відповідь: В цілому, потрібно буде дуже обережним при спробі прогнозування детінізації. Дуже складно спрогнозувати такий ефект у методологічно правильний спосіб. Інші роботи, а саме оцінка фіскального впливу від запровадження ПВК, що зробив Український інститут майбутнього[2], включає вплив детінізації за допомогою окремого припущення про детінізацію 30% і більше прихованих сьогодні прибутків після запровадження ПВК. На нашу думку, таке припущення є досить спекулятивним і виглядає як таке, що не основане на застосуванні емпіричної моделі.

Детінізація може мати місце через дві причини, одну з яких ми моделюємо, а інші ми не можемо змоделювали, але вважаємо її несуттєвою принаймні в перший рік запровадження ПВК:

1. **Нижчий податковий тягар ПВК**: Оскільки ефективна ставка ПВК є нижчою, ніж поточна ставка ППП, а податкова база буде вужчою, то податковий тягар на компанії знизиться. Отже, компанії матимуть гранично менше стимулів для приховування прибутків та зможуть вирішити дещо детінізувати свою діяльність. **Цю логіку включено в нашу оцінку** за Сценарієм 3 «реакція на зміну ставки податку», що змодельовано за допомогою еластичності оподаткованого прибутку. Це параметр, взятий з емпіричної економічної літератури, ловить повну реакцію платників податків, включно із зниженням ухилення від сплати податків внаслідок детінізації у нашому оптимістичному сценарії.
2. **Ліпший контроль за сплатою податку в системі ПВК:** Певна детінізація може все ж мати місце після запровадження ПВК, оскільки контроль за оподаткуванням транзакцій в системі ПВК буде легшим, ніж контроль на основі повноцінної фінансової звітності компаній в сьогоднішній системі ППП. Однак ці переваги, найвірогідніше, з'являться лише через кілька років після запровадження ПВК, а не в перший рік після реформи, оскільки ДФС спочатку потрібно буде отримати досвід і знання щодо роботи в новій податковій системі.

[1] Dragon Capital survey

[2] Study by the Ukrainian Institute of the Future

Ми б також хотіли нагадати, що навіть суттєва зміна ставки єдиного соціального внеску у 2016 році не призвела до великої та суттєвої детінізації заробітних плат в короткостроковому періоді. Тому, на нашу думку, у перший рік запровадження ПВК навряд чи варто очікувати суттєвої детінізації, що призведе до більших бюджетних доходів понад рівень, вже врахований у Сценарії 3 нашої оцінки.

6 Збільшення розподілу прибутку за рахунок коштів, які раніше сплачували у формі ППП

Твердження: НКГ/ІЕД не включають в оцінку факт, що компанії не сплачуватимуть надалі ППП, а тому збільшить розподілений прибуток (база для сплати ПВК).

Відповідь: Справді, припинення потреби сплачувати ППП сприятиме збільшенню прибутків компаній, які можна розподілити. До розподілу прибутку, не буде ніякого оподаткування, а тому компанії, теоретично, могли б повністю перерозподілити прибуток до оподаткування на користь своїх власників. Цей ефект справді не було включено в нашу оцінку.

Водночас ми б закликали всіх не переоцінювати цей вплив. Окремі з наявних робіт припускають, що компанії реінвестують/заощадять/розподілять заощаджені на ППП кошти в таких же пропорціях, як і інший прибуток. Таке припущення, водночас, плутає граничний ефект (використання додатково розподіленого прибутку) із середнім використанням прибутку. Поки що зовсім не зрозуміло, що компанії робитимуть з цими додатковими грошима. Досить можливо, що додаткові кошти залишаться заощадженими в компанії спочатку, тобто їх не буде розподілено або реінвестовано, особливо в перший рік після запровадження ПВК.

7 Включення доходів від податку на виведений капітал від банків

Твердження: НКГ/ІЕД не включили податкові надходження від банків у свою оцінку бюджетних втрат

Відповідь: Ми включили податкові надходження від банків в наші розрахунки, але припустили, що банки в перший рік надалі сплачуватимуть ППП. Оскільки сплачений банками ППП включено в наші розрахунки, то це зменшує суму оцінених втрат бюджетних доходів внаслідок впровадження ПВК. Фактично, фіскальний розрив від запровадження ПВК *збільшиться*, якщо банки перейдуть на сплату ПВК, оскільки за таким умов податковий тягар буде нижчим, ніж при сплаті ППП.

Законопроект сьогодні визначає, що в перший рік після запровадження ПВК банки зможуть вибирати, чи сплачувати їм ПВК чи надалі платити ППП. Незрозуміло, яка частка банків вирішить почати сплачувати ПВК вже в перший рік існування цього податку. Загалом, податковий тягар ПВК є нижчим, ніж ППП, що створює позитивні стимули для переходу на ПВК. Водночас перехід на ПВК означатиме, що спочатку потрібно сплатити весь ППП за минулий період, що може призвести до невідповідності окремих банків вимогам НБУ щодо капіталу. В нашій оцінці ми припустили, що всі банки в перший рік надалі сплачуватимуть ППП.

8 Використання бази 2016 як основи для фіскальної оцінки

Твердження: НКГ/ІЕД ґрунтують свої оцінки на даних 2016 року і надають оцінки для 2018, а не для 2019 років, коли реформу будуть впроваджувати.

Відповідь: Справді, наша фіскальна оцінка основана на даних за 2016 року (дані для розрахунку бази ПВК) та зроблені для 2018 року. Це пояснено тим, що на момент здійснення оцінки не було актуальніших даних, а ПВК пропонували запровадити з 2018 року. Водночас наші

результати, найвірогідніше, не суттєво різнитимуться для 2019, якщо рахувати у відсотках до ВВП.

Оскільки наша оцінка основана на різниці між оціненими доходами від ПВК та доходами від ППП, всі основні відмінності між прогнозом на 2018 та 2019 роки будуть радше номінальними (тобто основаними на інфляції та зростанні реального ВВП). Також, використання новіших цифр (за 2017 рік) для оцінки бази оподаткування ПВК навряд чи призведе до суттєвої відмінності між оціненим розривом доходів між надходженнями від ПВК та ППП.

9 Висновок

Хоча окремі з критичних зауважень до нашої оцінки фіскального впливу має теоретичне підґрунтя, більшість впливів, найвірогідніше, будуть суттєво меншими, ніж говорять критики. Жоден з цих ефектів навряд чи суттєво поліпшить доходи від ПВК в перший рік запровадження податку. Поточний досвід Грузії, яка запровадила досить подібну форму ПВК у 2017 року, показує, що наша оцінка бюджетного розриву у 1,2-1,5% ВВП є реалістичною. При запровадженні податку в Грузії, офіційно очікували, що втрати становитимуть 1,5% ВВП. Дані за перші три квартали спричинили перегляд експертами розміру скорочення доходів до 1,35% ВВП: поліпшення оцінки пов’язано із ліпшою зовнішньої кон’юнктурою, що сприяло поліпшенню фінансового стану багатьох компаній.

Важливо зазначити, що бюджетне планування повинне ґрунтуватись на реалістичних припущеннях, а не на занадто оптимістичному сценарії найкращого випадку. Це особливо стосується випадку України, перед якою стоїть амбітне завдання високих виплат по державному боргу в наступні кілька років (виплати в іноземній валюті у 12 млрд дол. США у 2018 та 2019 роках).