Оцінка короткострокового впливу на бюджет від запровадження податку на виведений капітал

Девід Заха, Роберт Кірхнер, Олександра Бетлій, Ольга Гейчак

у співпраці із otten Tax · Controlling · M&A

Берлін / Київ, 25 серпня 2017 року

© Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

© German Advisory Group

Резюме

- **Тема**: оцінка короткострокового впливу на бюджет від заміни податку на прибуток підприємств (ППП) податком на виведений капітал (ПВК) у січні 2018 року
- **Результати у 2018 році**:
  - Оптимістичний сценарій: нестача коштів у сумі 36,9 млрд грн або 1,2% ВВП (доходи знижуються з 2,4% ВВП до 1,2% ВВП)
  - Песимістичний сценарій: нестача коштів у сумі 47,3 млрд грн або 1,5% ВВП (доходи знижуються з 2,4% ВВП до 0,9% ВВП)
- **Песимістичний сценарій:** можливість більшої нестачі коштів
- **Причина**: платники податків можуть відреагувати на нову реальність зниженням суми розподіленого прибутку
- **Подальший ризик:** ПВК в його поточній формі може призвести до поширеного законодавчо дозволеного ухилення від оподаткування

Рекомендація

- За умови впровадження ПВК є необхідною обережна бюджетна політика і запровадження заходів із компенсації нестачі бюджетних доходів

Структура

1. Вступ
2. Підхід
3. Оцінка втрати доходів від системи ППП
4. Доходи від ПВК
    1. Розрахунок та база даних
    2. Сценарії
    3. Підсумок результатів
    4. Порівняння з іншими розрахунками
5. Вплив на бюджет
6. Середньострокова перспектива
7. Рекомендації

1. Вступ

- Триває обговорення про можливість запровадити «Податок на виведений капітал» замість Податку на прибуток підприємств
- Законопроект, який пропонує запровадити ПВК з 2018 року, було подано Міністерством фінансів Кабінету Міністрів у липні
- Німецька консультативна група та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій написав дві роботи з теми ПВК
  - PS/01/2017 «ППП чи ПВК: аналіз та рекомендації»: опис, порівняння ППП та ПВК, рекомендації
  - PB/03/2017 «Оподаткування розподіленого прибутку: міжнародний досвід»: міжнародний досвід із завпровадження систем оподаткування, подібних до ПВК
- Висновок з обох аналізів
  - Високий ризик втрати доходів від ПВК, особливо в короткостроковому періоді
  - Можливий позитивний економічний вплив, але непевний
- В цій записці: оцінка короткострокового фіскального впливу від запровадження ПВК
- Див. TN/02/2017 щодо припущень та використаної методології в цій записці

2. Підхід

- Ми робимо оцінки для податкового періоду 2018 року
- Аналіз сценаріїв для оцінки доходів від ПВК дозволяє врахувати невідомі фактори:
  - Неповні дані щодо бази сплати ПВК
  - Реакція платників податків на зміну *бази оподаткування* та *ставки податку*
- Можливий *діапазон*, а не точна оцінка як основа бюджетного планування
- Нестача доходів = Втрачені доходи від системи ППП – доходи від ПВК
- Гіпотетичні дані за 2016 рік дозволяють порівняння з іншими розрахунками

		(2016)	2018
	Втрачені доходи від системи ППП	Фактичні дані	Прогноз
-	Доходи від ПВК	На основі фактичних даних	Прогноз
=	Нестача бюджетних доходів внаслідок запровадження ПВК		

3. Втрата доходів від системи ППП

Втрата доходів у випадку запровадження ПВК, 2018 рік

	млрд грн, 2018 рік
Доходи від ППП	70,7
+ Податок на дивіденди нерезидентам	10,6
+ ПДФО на дивіденди фізичним особам	0,4
- ППП, сплачений банками	1,6
- Податок на дивіденди нерезидентам	5,6
= Втрата доходів від системи ППП	**74,7**
% ВВП	*2,4%*
(ВВП, млрд грн)	*(3 074,5)*

Джерело: Міністерство фінансів, ІЕД, IMF World Economic Outlook за квітень, 2017 року (прогноз ВВП), власні розрахунки

Примітка: Ми віднімаємо два види доходів від системи ППП, які буде отримано у 2018 році, незважаючи на запровадження ПВК:

- *ППП від банків (виключено з-під дії ПВК)*
- *Податок на дивіденди за роки до 2018 року за припущення скасування Національним банком обмежень щодо виплати дивідендів*
- *Ми не припускаємо тут, що частину податку на прибуток, отриманого у 2017 році, буде сплачено до бюджету лише у 2018 році*

4.1 Доходи від ПВК: розрахунок та база даних

Розрахунок доходів від ПВК: за компонентами бази оподаткування

- Компоненти: транзакції платників ПВК із «виведеним капіталом» (розподіл прибутку компаній неплатникам ПВК)
  - Дивіденди фізичним та юридичним особам поза системою ПВК
    - Ставка податку: 15%
  - «Прирівняні до дивідендів платежі»: інші операції із виведення капіталу, як-то:
    - Відсоткові платежі пов'язаним особам понад визначену суму
    - Виплата роялті
    - Фінансова допомога або безоплатний трансфер товарів
    - Ставка податку: 20%
- Примітка: ПВК дозволяє негайно повністю віднести інвестиції на витрати (обладнання, оснащення,…)

База даних: дані ДФС щодо компонентів у 2016 році

- Дані є наявні лише для 10 з 18 компонентів нової бази даних
- Окремі визначення / корегування є для чотирьох доступних компонентів
- Однак для найважливіших компонентів дані є наявними

4.2 Доходи від ПВК: сценарії

- Ми представляємо 3 ілюстративні сценарії для визначення можливих доходів від ПВК
  - S1: Проста екстраполяція:
    - Екстраполяція даних 2016 року для компонентів нової бази оподаткування ПВК
    - Немає реакції платників податків на нову систему оподаткування
  - S2 та S3: включено реакцію платників податків
    - Ґрунтуються на розрахунках S1
    - Реакція платників податків на нову базу оподаткування (S2) та ставку податку (S3)

Підсумок сценаріїв розрахунку доходів від ПВК

	Реакція на зміну бази оподаткування	Реакція на зміну ставки податку
S1 – Проста екстраполяція	-	-
S2 - Реакція на зміну бази оподаткування	+	-
S3 - Реакція на зміну ставки податку	-	+

**Коригування здійснено для дивідендів нерезидентам, оскільки НБУ обмежував виплату дивідендів з 2014 року, При коригуванні зроблено припущення про незмінне відношення дивідендів до ВВП, яке було до 2014 року*

Сценарій 1 – Проста екстраполяція

S1 Проста екстраполяція

	2016 рік	2018 рік
Доход від ПВК, млрд грн	23,5	33,7
% ВВП	*1,0%*	*1,1%*

Джерело: власні розрахунки, див. TN/02 для деталей щодо доходів по компонентах
Примітка: 2016 values included only for comparison with studies only using 2016 values

- Концепція:
  - Дані за 2016 рік існують для більшості транзакцій, які будуть базою сплати ПВК
  - Ці дані екстрапольовано на 2018 рік за використання фіксованого співвідношення до ВВП
    - Виняток: Дивіденди нерезидентам зростають більше у 2018 році через припущення скасування обмежень НБУ (див. для деталей TN/02/2017)
  - S1 враховує ці дані наче ПВК вже існував у 2016 році
  - Основна відмінність між базами оподаткування ПВК та ППП: база оподаткування ПВК включає лише розподілений прибуток, реінвестований прибуток не оподатковують
- **Результат: у 2018 році ПВК приніс би доходи у сумі 33,7 млрд грн або 1,1% ВВП**
- Недоліки простої екстраполяції:
  - Не враховує реакцію платників податків на зміну бази оподаткування (див. сценарій S2)
  - Не враховує реакцію платників податків на зміну ставки податку (див. сценарій S3)

Сценарій 2 – реакція на зміну бази оподаткування (I)

- Важливо розглянути реакцію платників податків (компаній) на суттєву зміну бази оподаткування
- Короткостроковий період:
  - Реінвестування прибутку замість виплати дивідендів (відстрочення податку)
  - Прибутки будуть врешті-решт розподілені і оподатковані після амортизації інвестицій
  - Це частина економічної мотивації ПВК
  - Також можливо: реакція «Почекати і подивитись» - зберігати прибутки замість інвестування
- Середньостроковий період:
  - Використати можливі лазівки бази оподаткування (ухилення від сплати податку)
  - Це типовий ризик для нової бази оподаткування
- Реакція в коротко- та середньостроковому періоді відбувається в однаковому напрямку: зниження доходів від ПВК
- 3 канали реакції компаній
  - Виплата дивідендів
  - Платежі «прирівняні до дивідендів»
    - Оскільки це передусім операції із пов'язаними особами, ми припускаємо, що компанії переважно зможуть контролювати обсяг таких операцій в короткостроковому періоді
  - Розподіл прибутку до бюджету державними підприємствами

Сценарій 2 – реакція на зміну бази оподаткування (II)

S2 – Реакція на зміну бази оподаткування

	2016 рік	2018 рік
Доход від ПВК, млрд грн	19,1	27,4
% ВВП	*0,8%*	*0,9%*

Джерело: власний розрахунок

- Концепція:
  - Платники податку реагують на нову базу оподаткування зниженням частки розподіленого прибутку
  - Основне припущення: дивіденди та «прирівняні платежі» знижуються на 20%
    - Див. TN для різних значень
  - Непряме припущення щодо порівняно сильного контролю за прирівняними платежами
  - Розподілення прибутку державними підприємствами знижується на 10%
    - Держпідприємства є під вищим тиском щодо розподілення прибутку, ніж приватні компанії
  - Немає реакції компаній на зміну ставки податку
- **Результат: можлива суттєва втрата доходу (S2: у 2018 році лише 81% від доходів від ПВК за сценарієм S1)**
  - Висока непевність щодо ступеня реакції, що складно оцінити

Сценарій 3 – реакція на зміну ставки податку

S3 – реакція на зміну ставки податку

	2016 рік	2018 рік
Доход від ПВК, млрд грн	25,0	36,9
% ВВП	*1,1%*	*1,2%*

Джерело: власні розрахунки, оцінка еластичності: Dwenger and Steiner (2012)

- Концепція:
  - За ПВК ефективна ставка податку на розподілений прибуток буде нижчою, ніж раніше
    - Основна причина: відсутність оподаткування у джерела / ПДФО на дивіденди
    - Див. TN/02/2017 для деталей
  - Компанії реагують на зниження ставки активацією та / або детінізацією діяльності
  - Це призводить до менших втрат доходів («Ефект Лаффера»)
  - Розраховано за допомогою використання емпіричної оцінки «еластичності оподаткованого доходу “
  - Ми використовуємо порівняно високу еластичність у -0,5, що означає оптимістичну оцінку доходу
- **Результат: Дещо вищий доход від ПВК, ніж за сценарієм S1 (+3,2 млрд грн у 2018р.)**
  - Не дуже суттєві наслідки реакції на зміну ставки податку

4.3 Доход від ПВК: підсумок результатів

Підсумок результатів, сортований за розміром доходів

Сценарій	2016 рік		2018 рік	
	млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП
S3	25,0	1,1%	36,9	1,2%
S1	23,5	1,0%	33,7	1,1%
S2	19,1	0,8%	27,4	0,9%

Джерело: власні розрахунки

- Суттєва невизначеність існує щодо доходів від ПВК:
  - Незрозуміла реакція платників податків, особливо щодо зміни бази оподаткування
  - Відсутність даних по окремих компонентах бази оподаткування

Можливий діапазон доходів від ПВК:

- За наявності цих обмежень, ми вважаємо, що можливий діапазон доходів від ПВК у 2018 році може становити відповідно до наших сценаріїв
  - Оптимістична оцінка: S3 **–36,9 млрд грн, 1,2% ВВП**
  - Песимістична оцінка: S2 **–27,4 млрд грн, 0,9% ВВП**

4.4 Порівняння з іншими розрахунками

Оцінки доходів від ПВК

		2016 рік		2018 рік	
		млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП
Інші розрахунки	ДФС	16,8	0,7%	-	-
	Міністерство фінансів	25,0	1,1%	32,4	1,1%
	Інститут майбутнього	-	-	40,2	1,3%
	Шевцова	30,5	1,3%	40,1	1,3%
	Шемяткін/Шевцова	17,4	0,7%	-	-
Наші оцінки	Оптимістична оцінка	25,0	1,1%	36,9	1,2%
	Песимістична оцінка	19,1	0,8%	27,4	0,9%

Джерело: розрахунки зазначених в таблиці авторів, величина ВВП з IMF World Economic Outlook за квітень 2017 р., власні розрахунки

Примітка: значення за 2016 рік наведено лише з метою порівняння

- Наш оптимістичний результат повністю відповідає іншим розрахункам щодо доходів від ПВК, 1,1-1,3% ВВП
- Водночас наша песимістична оцінка у 0,9% ВВП (2018 р.) дещо нижча за інші дослідження
- Песимістична оцінка враховує можливу реакцію на зміну бази оподаткування
- **Наші результати свідчать про великі фіскальні ризики через ПВК у короткостроковому періоді**

5. Вплив на бюджет

Фіскальний розрив у 2018 році, млрд грн

	Оптимістична оцінка	Песимістична оцінка
Втрата доходів від системи ППП	74,7	74,7
- Доходи від ПВК	36,9	27,4
= Втрата бюджетних доходів (фіскальний розрив)	37,8	47,3
% ВВП	*1,2%*	*1,5%*

Джерело: власні розрахунки

- **Фіскальний розрив у 2018 році: між 1,2% та 1,5% ВВП**
  - Вплив на бюджет відповідає досвіду інших країн, що запроваджували ПВК (Естонія, Македонія) та подібні системи (Молдова) – див. PB/03/2017

<u>Подальші міркування щодо бюджетної політики:</u>

- Бюджетний вплив від запровадження ПВК ділиться на 2018 та 2019 роки
- Причина: різниця між податковим та бюджетним роками
- ППП за 2017 рік частково буде сплачено у 2018-му бюджетному році
- ПВК за 2018-й податковий рік буде частково сплачено у 2019-му бюджетному році
- Повний вплив на бюджет у 2019 році – очікується такий саме розмір діапазону

6. Середньострокова перспектива

- Відтермінування сплати податку лише в короткостроковому періоді: врешті-решт прибуток буде розподілено
- Дотримання законодавства: легша перевірка податкових декларацій органами ДФС може сприяти збільшенню доходів
  - ➢ Очікується часткове відновлення податкових надходжень у середньостроковій перспективі
- Ризик високого ухилення від сплати податку: якщо не чітко ви значено базу оподаткування ПВК, платники податку можуть пересунути розподілення прибутку на неоподатковувані операції => нижчі податкові надходження
- Симптом: база оподаткування ПВК набагато нижча, ніж база ППП у 2016 році
- Дві можливі причини:
  - Надзвичайно низьке розподілення прибутку у 2016 році або
  - Існування розподілу прибутку, яке не оподатковують податком на виведений капітал
- Наслідки останнього варіанту: доходи від ПВК можуть не відновитись у середньостроковому періоді
  - ➢ Необхідна постійна зміна політики (заходи із боротьби із ухиленням від сплати податку)

Перспектива:

- Можливе зниження фіскального розриву у середньострокові перспективі
  - Залежить від ефективності політики із запровадження заходів із боротьби із ухиленням від сплати податку
- Ризик, що дірки у базі оподаткування ПВК можуть призвести до широкого використання інструментів з ухилення від сплати податку та знизити середньострокові доходи, якщо їх не закриють

7. Рекомендації

Рекомендація у випадку запровадження ПВК із січня 2018 року:

- Обережна бюджетна політика повинна включати заходи із компенсації очікуваної втрати бюджетних доходів

Рекомендація у випадку ухвалення закону про ПВК із відтермінованим запровадженням ПВК

- ДФС повинен зібрати вичерпні дані щодо податкової бази ПВК за один повний рік, щоб уможливити більш точну оцінку доходів
- Потрібно зробити подальше дослідження щодо реакції на нову базу оподаткування
- Потрібно сконцентрувати зусилля на закритті потенційних дірок у базі оподаткування

German Advisory Group Ukraine

Контакти

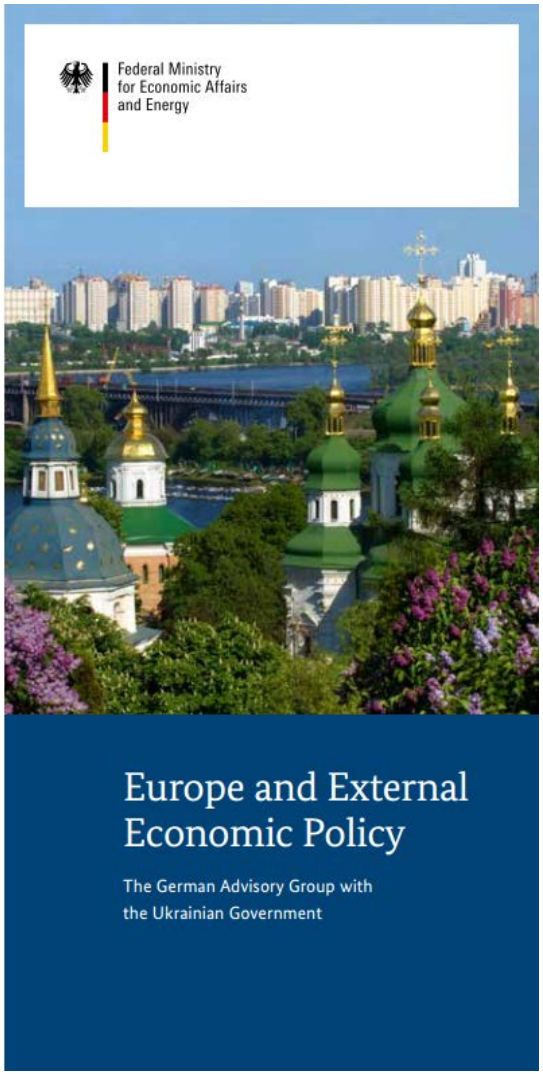
Berlin Economics

Девід Заха
saha@berlin-economics.com

Роберт Кірхнер
kirchner@berlin-economics.com

Олександра Бетлій
betliy@ier.kiev.ua

German Advisory Group
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
www.beratergruppe-ukraine.de
Twitter: @BerlinEconomics



© Institute for Economic Research and Policy Consulting

© German Advisory Group

Додаток: Доходи від ПВК у випадку вищих ставок податку

Підсумок результатів, сортований за розміром доходів

Сценарій	2016 рік		2018 рік	
	млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП
S3	30,3	1,3%	44,3	1,4%
S1	29,9	1,3%	43,2	1,4%
S2	24,4	1,0%	35,1	1,1%

Джерело: власні розрахунки

Альтернативний сценарій із вищими ставками (відповідно до наших рекомендацій у роботі PS/01/2017 «ППП чи ПВК: аналіз та рекомендації»)

- 20% на дивіденди
- 25% на «прирівняні до дивідендів платежі»
- Сприяє вищим надходженням від ПВК, але все ще нижче за доходи від ППП

Можливий діапазон доходів від ПВК у 2018 році:

- Оптимістична оцінка: S3 – **44,3 млрд грн, 1,4% ВВП**
- Песимістична оцінка: S2 – **35,1 млрд грн, 1,1% ВВП**
- **Фіскальний розрив становитиме від 1,0% до 1,3% ВВП**