



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

### «Якими повинні бути податки в Україні?»

2 лютого 2023 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему «Якими повинні бути податки в Україні?». У ній взяли участь експерт Growford Institute Костянтин Швабій; старший економіст CASE Україна Володимир Дубровський; модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

#### Основні тези

- *Збитки економіки в результаті воєнної агресії проти України становлять 130 млрд дол. США, потенційні ж втрати ВВП – 1.5–1.7 трлн грн. З розрахунку податкового коефіцієнта недонарахованих податкових надходжень  $\text{min}$  – 525 млрд грн,  $\text{max}$  – 600 млрд грн.*
- *За підсумками 2022 року податкові надходження забезпечують потреби зведеного бюджету менш як на 50% (за мирного часу – 85%).*
- *Скорочення видатків можливе за рахунок оптимізації державних органів (найчисельніший орган громадського порядку – Державна податкова служба) за допомогою технологій і цифрових рішень.*
- *Сьогодні у світі є чотири глобальні тренди – це виклики, які стоять перед державами: глобалізація, яка суттєво впливає на базу оподаткування; діджиталізація; демографічні зміни, старіння населення; кліматичні зміни, перехід до зеленої економіки.*
- *Основне рішення – підвищення ефективності адміністрування тих податків, які є зараз, запровадження нових чи зменшення ставок наявних недоцільне під час війни.*
- *Актуальне скасування акцизу на автомобілі, пільги 2% Єдиного податку, зменшення найбільш шкідливих податків для економіки – корпоративного і податку на працю, з одночасним переходом на податок на виведений капітал і податок на майно (землю та нерухомість), де менш еластична база оподаткування, яку важче приховати.*
- *Нагальним є зменшення дискреції (вирішення посадовою особою або державним органом будь-якого питання на власний розсуд), оскільки це зловживання корупційних і політичних схем.*
- *Основні рекомендації розширення податкової бази в ЄС: 1) протидія податковому ухиленню; 2) податкова оптимізація; 3) зміна податкового тягаря на менш еластичні бази оподаткування; 4) розширення бази оподаткування Corporate Contacts – податок на прибуток підприємств.*
- *Враховуючи рівень середнього доходу, купівельної спроможності населення, соціально-економічні умови, низьку інституційну спроможність контролюючих органів, потрібно обережно ставитися до імплементації законодавства Євросоюзу в Податковий кодекс і податкову систему, яку потрібно перезавантажувати.*
- *Податки в Україні мають бути помірними, простими й обов'язковими.*



**Переказ дискусії (відео повної [дискусії за посиланням](#))**

**- Економіка сильно пошкоджена, як з погляду бюджету виходити з поточної ситуації, які пріоритети та орієнтири?**

**Костянтин Швабій**

Економіка сильно пошкоджена – це м'яко сказано. За оцінками НБУ, номінальний ВВП становить 4.8 трлн грн (очікували 6.5 трлн), тобто 1.5–1.7 трлн грн не дорахувалися. На сайті «Економічної правди» є ця цифра, яка, на жаль, постійно зростає. Це збитки української інфраструктури, економіки, завдані впродовж уже повних 11 місяців воєнної повномасштабної агресії проти України. Збитки сягають близько 130 млрд дол. США, але потенційні втрати ВВП 1.5–1.7 трлн грн. Якщо виходити з розрахунку податкового коефіцієнта, то це ненарахованих податкових надходжень щонайменше 525 млрд грн, максимально – 600 млрд грн.

Недавно на сайті Національного банку з'явилася інформація про доходи і зведений державний бюджет. Це єдина інформація, якою ми можемо користуватися, аналізуючи податки і доходи зведеного бюджету, сайт Держказначейства закрито і на цей момент ми не можемо оперувати даними більш деталізовано. Виходячи з даних за повних 12 місяців 2022 року, загальна сума податкових надходжень у зведеному державному бюджеті 1.343 млрд грн. Якщо обчислити Єдиний соціальний внесок (ЄСВ) за методологією Організації економічного співробітництва та розвитку, то виходимо на суму приблизно 1.8 трлн грн. Відповідно податковий коефіцієнт в Україні становить 36–37%. 2020 року він становив +/- 40% за різними оцінками, 2021 року – 38%. Це вважають інтегральним аналітичним показником.

Більш точно складно обчислити, не знаючи сум видатків. Я не зміг знайти у відкритих джерелах інформації про видатки державного бюджету, щоб побачити, які ще є дотації з Пенсійного фонду. З боку видатків за мирного часу публічні видатки державного і зведеного бюджету фінансували за рахунок податкових надходжень на рівні 85%, все решта – за рахунок кредитів, гарантій, допомог. Зараз ця пропорція змінилася. Раніше вона була в середньому і в країнах Європейського Союзу (85% фінансування публічних видатків за рахунок податкових надходжень). Зараз за підсумками 2022 року податкові надходження забезпечують потреби зведеного бюджету менш як на 50%. Враховуючи обставини, в нас простір для шикарного фіскального маневру обмежено.

У розрізі податків номінально зріс ПДФО за рахунок фонду оплати праці ЗСУ, а також Єдиний податок, проте навіть не на величину інфляції. Всі решта податків не змінилися або зменшилися. Акцизний податок, ПДВ на імпортні товари досить суттєво знизилися. Єдине, що збільшилося в номінальному вираженні, – ПДВ на українські товари і послуги. Тобто певна реструктуризація між різними податками доходів відбулася.

**- Що з цією проблемою можна було б зробити? У нас доходи набагато нижчі, аніж видатки. В якийсь момент допомога, яку ми отримуємо зараз, стане набагато меншою.**

**Костянтин Швабій**



Скорочення видатків завжди актуальне в наш час. Питання в тому, за рахунок чого скорочувати видатки. Видатки на ЗСУ зменшити не можемо, видатки на війну становлять половину державного бюджету.

За рахунок оптимізації державних органів – можливо. Наприклад, якщо взяти один з найчисельніших державних органів громадського порядку Державну податкову службу, то зараз нагальне питання чергової реформи зменшення кількості працюючих. Цим шляхом треба рухатися, але потрібно впроваджувати технології, які дадуть змогу вивільнити людей і замінити їх цифровими рішеннями. Нині, на жаль, поки що нічого в цьому напрямі не відбувається. Працівників планують звільняти, зростає навантаження на людей, які за мізерну заробітну плату працювати не хочуть, не мають ніякої мотивації.

Зараз у всьому світі, враховуючи ті виклики, які стоять перед державами, існують **чотири глобальні тренди**, у руслі яких будуть відбуватися зміни у структурі системи оподаткування і підходи у сфері державної податкової політики.

По-перше, це **глобалізація**, яка суттєво впливає на бази оподаткування. Вона може бути фактором і позитивним, і негативним для доходів державних бюджетів різних країн. По-друге, технологічні зміни – **діджиталізація**. Так само тут є і плюси, і мінуси в дії цього фактора на економіку і податкові системи різних країн. По-третє, **демографічні зміни**, що для більшості країн світу негативний знак через старіння населення. У багатьох країнах є податки з доходів або внески до Фонду соціального страхування населення (у нашому випадку це ЄСВ), які, враховуючи демографічний перехід, будуть зменшуватися в перспективі. По-четверте, **кліматичні зміни**, зелений перехід. Європа йде шляхом збільшення цих надходжень. Світові експерти говорять про те, що нам потрібно в загальному переходити до змін пріоритетів податкової політики в ЄС і в цілому світі, збираючи більшу частину податків за рахунок оподаткування викидів, зокрема карбонового податку на CO<sub>2</sub>, оподаткування менш еластичних баз, впровадження глобального податку на багатство.

В Україні є певний потенціал у цьому напрямі. Низка податкових офшорних юрисдикцій мають багато доходів, і різного виду активи українські резиденти приховують від оподаткування. Тут є певний резерв для податкових надходжень. Проте у нас це все дуже ускладнено фіскальним маневром. Усе пов'язано з війною, як довго вона протриває, які будуть наслідки для економіки, людей складно передбачити. Тому мені здається, що основне рішення за збереження міжнародної допомоги – підвищувати ефективність адміністрування тих податків, які зараз є. У контексті останніх подій у нашому інформаційному просторі бачимо, що для цього є певні резерви – ПДВ, прибуткові персональні податки на заможних людей. Особливого потенціалу в оподаткуванні людей з низькими та середніми доходами не бачимо, а багатих людей в Україні достатньо.

**- Економіка пошкоджена, великий розрив між доходами і навіть не видатками, а потребами. Як з цим працювати, як з цим жити, як з цього виходити?**

**Володимир Дубровський**

Для такої війни, яку ми зараз маємо, у нас ще не так усе погано. Якби не допомога наших партнерів і гнучкість та мужність нашого бізнесу, то падіння могло би бути набагато більше. Навряд чи є країни, які в стані такої війни змогли б збалансувати доходи і видатки. Зазвичай такі умови призводили до гіперінфляції в країні. Нас просто рятує допомога наших



партнерів, які фінансують вагому частину видатків. Крім того, треба віддати належне професіоналізму Національного банку, який утримав банківську систему. Це було б унеможливлено без надходження валюти у великих розмірах.

Стратегічно ця допомога має підставу: Україна воює за ці країни, стримуючи російську агресію. Вони мають бути вдячні, що вдається тільки грошима і зброєю відкуповуватися, їхні люди не гинуть, на їхні міста не прилітають ракети. Тому за таких умов вони не будуть скорочувати нам допомогу, принаймні доки тривають бойові дії.

Коли бойові дії закінчаться, сподіваємося – нашою перемогою, звичайно, тоді буде інша ситуація, але тоді і в нас буде набагато менше витрат. Витрати, наприклад, на утримання військовослужбовців можна буде скоротити. Натомість почнуть надходити гроші на відбудову. Це означає, що з цих грошей буде надходити імпортне ПДВ, зарплатні податки, податок на прибуток. Відповідно тоді ситуація з податками буде кращою, аніж зараз. У нас будуть великі надходження і виникне інша проблема: не допустити завищення реального обмінного курсу, як це було після Помаранчевої революції, що закінчилося кризою 2008 року.

Що стосується фіскальної проблеми, зараз ми насправді мало що можемо вдіяти. Підняти податки і без того в проблемній економіці – це буде крива Лаффера на негативному схилі й жодних надходжень воно не дасть.

Одразу після російського вторгнення було вжито низку заходів для того, щоб зменшити податковий тиск. Зокрема кілька місяців митниця не брала платежів навіть з ПДВ. Саме тому в нас сильно впали надходження з імпортного ПДВ. Це шкодило вітчизняному виробнику та призводило до різних схем зловживання. Крім того, зараз ще діє режим з відсотками (2%), який дає змогу великим підприємствам працювати на спрощеній системі, вони не сплачують ПДВ та інші податки. Україна взяла на себе зобов'язання до липня це скасувати.

Нині треба здійснювати ті реформи, які насправді можуть бути своєрідним компромісом. Була ситуація, коли завозили автомобілі без акцизу, жодні платежі на митниці не стягували. Від цієї ситуації було б логічно перейти до стягнення ПДВ, щоб позбутися цього совкового **акцизу на автомобілі**, бо він насправді не приносив доходів до бюджету. Якщо його скасувати, бюджет не постраждає, ПДВ замістить. Автомобілів в Україні треба багато, війна це показала, сьогодні мати машину – це не розкіш, а засіб порятунку.

Так само з **відсотками**, їх треба **скасовувати** водночас з переходом на податок на виведений капітал, що є певним невеликим зменшенням надходжень до бюджету і зменшенням найбільш шкідливих податків для економіки, – **корпоративний податок і податки на працю**.

Після цього і після завершення війни можна говорити про подальше зменшення оподаткування доходів за рахунок компенсації у вигляді податку на менш еластичну базу і базу, яку важче приховати, – землю, споруди, які на ній стоять. Дані статті податків треба модифікувати так, щоб їх враховували під час сплати податку на доходи. У такому разі фактично це буде податок на багатих людей – податок на нерухоме майно. Оподатковувати доходи дуже багатих людей, наскільки мені відомо, – велика проблема навіть у країнах з набагато кращою податковою культурою і роботою податкової. Таким чином буде непрямо



оподатковано доходи заможних людей, а для людей, які живуть у звичайній квартирі, працюють зі сплатою всіх податків, це взагалі не підвищить податкового навантаження.

Що стосується загального напрямку, нам треба дивитися на найбільш нагальну потребу, яка є у нас. А саме **зменшувати дискрецію**, бо це зловживання і корупційне, і політичне. Коли у розвинених країнах говорять про дискрецію, це сприймають як гнучкість, здоровий глузд, у нас же інша в цьому сенсі культура. У нас це все працює для того, щоб стягувати з бізнесу або виконувати замовлення – рейдерство, замовлення начальства для того, щоб знищувати конкурентів. Саме на цьому треба зосередитися.

Тому найперше – це перехід до податку на виведений капітал. Разом із цим це уможливить велике скорочення штату податкової. Зараз половина інспекторів перевіряють фінансові результати, це найбільш складний, найбільш обтяжливий вид перевірок. Під час застосування податку на виведений капітал перевірки взагалі не потрібні, це реальні платежі, які не потребують таких перевірок. Тому реально варто зосередитися на перевірках найбільш ризикових операцій, таких як великомасштабні зовнішньоторговельні фінансові операції (офшори).

Той проєкт податкової реформи, який ми готували з колегами з 2019 року, залишається актуальним. Те, що треба було б зробити саме зараз, – це перейти до податку на виведений капітал і водночас перезавантажити податкову і митну служби.

Нині унікальний момент, коли Україна найменше залежить від сплати податків. Якщо відбудеться зменшення сплати податків на 10%, то за звичайних умов це катастрофа. Зараз це не так, бо роль податків у фінансуванні державних витрат приблизно вдвічі менша, ніж за звичайних умов. Те саме стосується митниці, уже навіть Д. Гетьманцев каже, що її треба перезавантажувати.

**- Ми рухаємося в Європейський Союз, а європейське законодавство не росте. Враховуючи, як у нас відбувається виконання законів, якою повинна бути податкова політика після війни і можливо зараз?**

**Костянтин Швабій**

Добре, що ми розділяємо податкову політику на ту, яка має бути зараз, під час війни, і ту, яка має бути після. Однозначно це повинні бути абсолютно різні речі. Погоджуюся, що пільгу у вигляді 2% сплати Єдиного податку треба скасовувати і повертатися до 5%. Це прописано у Меморандумі, та й самі підприємці це розуміють. Торік 47 млрд грн єдиного податку було сплачено, за третьою групою сплачено приблизно 75% цієї суми, тобто 35–37 млрд грн.

Коли розглядали таке оподаткування для нашої ІТ індустрії як Дія Сіті, говорили про те, що нам потрібно підтримати наш ІТ сектор, оскільки він досить потужно розвивається. На відміну від реального сектору економіки айтішники мобільні, перемістили своє виробництво в безпечні місця і дуже швидко відновили на повну потужність свою роботу. За мирного часу вони говорили, що готові сплачувати навіть 10% єдиного податку, щоб їх не чіпали і не було дискреційних рішень від податкової політики.

Я не знаю прецедентів у світі в ХХ столітті та й взагалі в історії, коли під час війни податки зменшують, їх навпаки збільшують. Якщо ми хочемо перемогти, треба сплачувати податки.



Податкове законодавство Євросоюзу справді досить складне, і після нашої перемоги нам не можна так механічно впроваджувати в наш Податковий кодекс норми європейських податкових директив. В окремих елементах це призводить до податкових надходжень і позитивних моментів. Загалом це не так, тому що постійно потрібно робити скидку на наш рівень середнього доходу, купівельної спроможності населення та ін. Тобто з огляду на соціально-економічні умови, низьку інституційну спроможність контролюючих органів, які потрібно перезавантажувати.

Сліпе впровадження норм Європейського Союзу в законодавство України може обернутися шкодою. Наприклад, дослідження ринку виробництва нелегальної тютюнової продукції виявило, що тіньовий ринок тютюнової продукції в Україні становить 21% завдяки двом факторам: 1) дуже жорсткому підвищенню ставок акцизного податку; 2) втраті інституційної спроможності відповідних контролюючих органів. Недорахування в бюджет акцизного податку вже під час війни становить майже 20 млрд грн. Вважаю, що в умовах війни це досить серйозні суми, які для нашого бюджету точно не завадили б.

Тому я дуже **обережно** ставився б до **впровадження окремих норм Європейського Союзу в наше законодавство**. Не завжди міжнародні тренди, про які говорять у світі, релевантні для нас. Попри те ми йдемо в Європу, а в Європі навпаки розглядають один із напрямів специфічні рекомендації розширення податкової бази. Це **VIFIT**: 1) протидія податковому ухиленню; 2) податкова оптимізація; 3) зміна певної частини податкового тягаря на менш еластичні бази оподаткування (це ефективніше оподаткування майна; в Європі в середньому від сплати майна юридичних і фізичних осіб у податковій структурі надходить 4% у країнах ЄС, у нас вдвічі менше); 4) розширення бази оподаткування Corporate Contacts – податку на прибуток підприємств за нашою аналогією.

Нова ініціатива VIFIT від ЄС – основні зусилля спрямовано на те, що потрібно розробляти глобальні уніфіковані підходи до визначення бази оподаткування саме податку на прибуток підприємств. За оцінками відомого професора університету Берклі Габріеля Цукмана, який спеціалізується на оцінюванні прихованого майна в офшорних юрисдикціях, у середньому податковий розрив з податку на прибуток підприємств від 10% до 20% коливається в різних країнах. Тобто вони розробляють підходи до уніфікації бази оподаткування.

Я не готовий зараз дискутувати з приводу того, наскільки це узгоджується з пропозиціями Володимира Дубровського щодо запровадження податку на виведений капітал. Потрібно здійснювати додатково дослідження, мені здається, воно не дуже корелює з тими трендами, що ми бачимо в зміні податкової політики і в рекомендаціях експертів.

Додам, що найскладніше адміністрування у нас – податок на додану вартість, найбільшу кількість податкових інспекторів задіяно саме в адмініструванні цього податку. Славнозвісну систему електронного адміністрування треба називати системою електронно-ручного адміністрування ПДВ.

### **Володимир Дубровський**

Зараз три країни ЄС – Естонія, Латвія і Польща мають податок на виведений капітал у різних варіаціях. Це не суперечить Директивам ЄС, це практика, яка поширюється серед країн ЄС. Звичайно, є певні теоретичні міркування, чому можливо краще для когось – податок на прибуток, є конкретні інтереси консультантів з оподаткування, які проти і просто



позбавляються великої частини своєї роботи. Проте на сьогодні немає жодних законодавчих перешкод від ЄС. Польща за два роки запровадила такий податок, і Україна може зробити так само.

Що стосується протидії наших податківців, зрозуміло, що є проблеми з ПДВ. Адміністрування ПДВ досить складне, особливо після запровадження блокування купи накладних у IV кварталі, коли не відшкодовували ПДВ. З податку на прибуток просто вичадили авансові платежі під загрозою того, що перевірять і нарахують більше.

З ПДВ у нас насправді теж великі резерви, дуже непростя ситуація. Коли запровадили систему електронного адміністрування, то ПДВ впав до 5%. Це добре за світовими стандартами, це на рівні найкращих європейських країн. Та потім, коли прийшов С. Верланов і ймовірно відновив якісь схеми, податок знову зріс до 21%. **СМКОР** – це намагання якось закрити ті діри, які насправді були б помітні, якби податкова працювала добросовісно. Податкову міліцію намагалися розігнати і набрати Бюро економічної безпеки, свого часу це був перспективний законопроект, але особисто я наполягав би, щоб там була заборона роботи колишніх податкових міліціонерів. Зробили все навпаки, зробили все так, як казала Н. Южаніна, – перезавантажили, набравши знову податкових міліціонерів.

Так це не працює, це боротьба на організаційному рівні. Потрібно зробити нормальну систему адміністрування. За добросовісного ставлення податкових інспекторів і головного керівництва податкової всі зловживання можна виявити, навіть не обов'язково впроваджуючи електронне адміністрування – Систему моніторингу критеріїв оцінки ризиків (СМКОР). Якщо люди справді хочуть виявити зловживання, вони їх виявляють. Та оскільки там сидять люди, яких свого часу ще М. Азаров привів, чи спадкоємці тих людей, то все відбувається зовсім інакше.

Тому треба вживати організаційних заходів, але сам собою ПДВ як податок за своєю сутністю не дискреційний. Він якраз доволі легко піддається автоматизації і в тих країнах, де він працює під наглядом добросовісної податкової служби, не викликає особливих проблем. Звичайно він досить обтяжливий для економіки, але з погляду адміністрування немає проблем.

З податком на прибуток інша проблема, у самій податковій базі проблема – це умовна величина, яку по-різному нараховують. Тому ми хочемо його замінити на податок на виведений капітал, де об'єктом оподаткування є просто зафіксований банком платіж на користь власників підприємства, там немає про що сперечатися.

**- Для чого виникла ідея 10-10-10?**

**Костянтин Швабій**

На мою думку, це суто політичний проєкт під майбутні президентські вибори. Як це було з податком на виведений капітал, коли у нас були президентські вибори 2019 року.

**Володимир Дубровський**

Ми запропонували це ще 2015 року, пізніше це підхопили політики, але не виконали обіцянки.

**- Якими мають бути податки?**



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

### **Костянтин Швабій**

Зрозуміло, що оподаткування має бути справедливим, ефективним, зручним, простим – це стандартні максимуми, запроваджені Адамом Смітом. У нас податки передусім мають бути **обов'язковими**. У нас є люди, які сплачують податки, – це основна маса, а є люди, які ніколи в житті їх не сплачували. Тому після перемоги і зараз податки мають бути **помірними, простими і обов'язковим**.