

Інститут соціально-економічної трансформації

***Порівняльний аналіз оподаткування фондів заробітної плати
та видатків бюджету в окремих країнах СНД, ЄС, Азії,
Латинської Америки***

Дубровський Володимир
Черкашин В'ячеслав

Київ - 2018 р.

За підтримки Danish Refugee Council, Danish Demining Group, SDC, DFID

Зміст

Вступ.....	3
1. Загальний огляд проблеми.....	3
2. Україна на тлі подібних до неї країн.....	16
3. Податки з заробітної плати та моделі забезпечення фінансування соціальних систем (податковий аспект).....	25
4. Деякі особливості оподаткування мікробізнесу.....	37
Висновки.....	44
Використані джерела (References).....	49

Вступ

На відміну від розвинених країн, де дохід на душу населення дозволяє навіть найбіднішим громадянам легко забезпечити свої базові потреби, для менш розвинених – таких, як Україна, – швидке економічне зростання є безумовно головним пріоритетом після фізичної безпеки. Відповідно до цього податкова і, ширше, - фіскальна політика, - мають бути оптимізовані у спосіб, найбільш сприятливий для зростання. При цьому така оптимізація має враховувати наявні обмеження, а також принаймні не шкодити реалізації потенційних конкурентних переваг країни. Для того, аби уявити собі, якими мали би бути макропараметри фіскальної та податкової політики, корисно зробити короткий огляд теорії та наявних досліджень у цій сфері, а також порівняти українські показники з деякими іншими країнами. Такий попередній аналіз і є предметом даної роботи.

Першу, вступну, частину присвячено короткому огляду теорії та літератури щодо впливу розміру перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП) через публічні фінанси (головному макропараметру фіскальної політики) та розподілу податкового тягаря між різними видами податків (що є предметом податкової політики) на економічне зростання. Також аналізуються наявні обмеження – зокрема, ті, що накладаються демографією, глобальними викликами та минулими проблемами (і пов'язаними з ними боргами). У другій частині наводяться порівняння з низкою країн, які або подібні до України за доходом на душу населення, якістю державного управління та віковою структурою населення; або дають приклади цікавих рішень, які можна було би застосувати в Україні. У третій частині наведено попередні висновки.

1. Загальний огляд проблеми

Розмір уряду

Економічний розмір уряду, як правило, вимірюється часткою ВВП, що (примусово, з застосуванням державної монополії на примус) перерозподіляється через публічні фінанси. Вона включає не тільки державний бюджет, але й місцеві бюджети, обов'язкові платежі до так званих «соціальних фондів», сеньйораж (гроші від центрального банку), а також квазіфіскальні витрати, на зразок державних інвестицій до статутних фондів, які здійснюються у вигляді боргових паперів. Виміром є саме витрати, оскільки дефіцит бюджету здебільшого (окрім випадків, коли він покривається за рахунок приватизації) теж прямо чи непрямо лягає тягарем на економіку. Щоправда, чисті запозичення як джерело покриття дефіциту варто було би враховувати з навантаження, в іншому разі вони обраховуються двічі: один раз – коли уряди (центрального та місцевого) запозичують гроші, а другий – коли витрачають бюджетні надходження на обслуговування боргу. Також зазвичай не враховуються в статистичних показниках квазіфіскальні витрати, оскільки їх важко порівнювати між різними країнами.

Окремо стоїть питання про обрахунок обов'язкових пенсійних накопичень та страховок: з одного боку, всі вилучення з економіки, в яких держава застосовує своє монопольне право на легітимний примус, є тягарем для економіки¹, з іншого – у накопичувальних фондів та страхових компаній надходження не мають балансуватися з витратами, отже, рахувати за останніми не зовсім коректно. Проте для України це питання не актуальне – так само, як і для більшості країн зі схожими економічними характеристиками.

Яким має бути оптимальний розмір держави? Певний оптимум напевне існує, оскільки зрозуміло, що зовсім без держави громадянам навряд чи вдасться забезпечити дотримання базових умов для ведення економічної діяльності – таких, як захист від насильства і зовнішня безпека. Принаймні зараз немає успішних прикладів роботи інших механізмів їх забезпечення, ніж державні або квазідержавні (але все одно примусові). Без створення таких умов продуктивність економічної діяльності є мізерною – так само, як і стимули до накопичення: адже ринки не можуть працювати, якщо панує відкрите насильство, коли і товар для обміну, і накопичене можуть бути в будь-який момент втрачені на користь злодія, розбійника чи завойовника. З іншого боку, якщо держава перерозподіляє геть усе, то це є не просто планова економіка, а її крайня форма – «військовий комунізм», яка вочевидь не працює. І навіть помірковано одержавлена економіка довела свою неспроможність, програвши ринковій. Отже, між цими двома крайнощами повинен а бути середина. Чим же визначається цей оптимум?

Питання є доволі складним, оскільки відповідь залежить від багатьох чинників, а емпірично перевірити її важко, бо темпи зростання так само залежать від численних факторів, не всі з яких добре піддаються вимірюванню. Наприклад, за економічною теорією менш розвинені країни мають зростати за інших рівних умов в середньому швидшими темпами («доганяючи зростання»), водночас їм часто бракує базових ринкових інституцій, а їхнє зростання часто переривається глибокими кризами, якими супроводжується зміна персон при владі. Тому простого та однозначного зв'язку тут не може бути, тим більше, що він навіть теоретично має бути нелінійним, як зазначено вище.

З одного боку, у загальній теорії оподаткування показано, що будь-який податок, за інших рівних умов, пригнічує можливості для зростання за рахунок зменшення інвестиційного ресурсу. Також у разі, якщо оподатковується саме результат, податок ще й спотворює стимули для

¹ В цілому щодо «соціальних внесків» важко не погодитися з їхнім трактуванням саме як податків, хоча вони (на відміну від постачання державою суспільних благ) і супроводжуються виникненням певних персоніфікованих зобов'язань із боку уряду. Адже навіть у розвинених країнах, які здебільшого дотримуються своїх зобов'язань, такі вимушені «заощадження» є менш вигідними порівняно з приватними інвестиціями – тому для здійснення таких виплат доводиться примушувати людей, інакше вони, ймовірно, вкладали би гроші добровільно. Але навіть там держава вимушена змінювати нею ж встановлені закони – зокрема, підвищуючи пенсійний вік, оскільки солідарні пенсійні системи потерпають від старіння населення. А в Україні, як і в інших країнах з нестабільною економікою, зв'язок між «внесками» та реальними пенсіями настільки скомпрометовано, що мало хто наважиться трактувати їх як «накопичення».

роботи. Це відбувається за рахунок того, що людина раціонально обирає для себе оптимальний рівень зусиль та часу, які вона готова присвятити зароблянню грошей – альтернативою є витратити той самий час і зусилля на сім'ю, відпочинок, розваги, тощо. За інших рівних умов, що більше приносить одна година праці, то більше стимулу віддавати час саме праці. Зазначимо, що це вірно далеко не для всіх людей: багато кому навпаки, хочеться заробляти «достатньо для життя», тож що більші доходи за годину, тим менше можна працювати. Також для найбільш бідних ситуація може бути зворотною: що менше заробляє людина, то більше їй доводиться працювати, аби забезпечити хоча би базові потреби організму. Але досягають економічного успіху і, відповідно, визначають поведінку економіки в цілому здебільшого люди саме такого зразка, як зазначено вище у прикладі. Також це безумовно вірно щодо інвестицій (в тому числі для окремої людини – до свого людського капіталу): їхня доцільність очевидно зменшується, якщо ризику та вартості капіталу протиставляються доходи, зменшені на суму податку.

Отже, загалом, за цією теорією, більший розмір податків пригнічує економічний розвиток. Важливим винятком є «одноразовий» (lump-sum) податок, який не залежить від результатів роботи – на зразок єдиного податку для 1-2 груп спрощеної системи оподаткування (ССО) або податків на землю/нерухомість. Хоча його вплив на ресурси для інвестування залишається таким самим, він не знеохочує трудові зусилля та бажання інвестувати як таке. Окрім того, він є менш обтяжливим для більш успішних: це зазвичай не вважається справедливим, але з точки зору економічної ефективності означає, що більше інвестиційного ресурсу опиняється в більш умілих руках, що, своєю чергою, прискорює конкурентний відбір та сприяє збільшенню віддачі від інвестицій.

При цьому слід зазначити, що багаті країни, де усі громадяни можуть забезпечити власні базові потреби, мають інші пріоритети, ніж економічне зростання. Свого часу американський соціолог Роналд Инглхард довів², що пряма залежність між рівнем щастя/задоволення життям та добробутом спостерігалася до рівня, що приблизно відповідає 6 тис. дол. (11 тис. дол. у поточних цінах) на рік на душу населення, тобто рівня «нижчого середнього класу» країн «вище середнього» рівня розвитку. Після цього підвищення доходу вже набагато менше впливає на задоволення, натомість на перший план виходять інші чинники, в тому числі і «рівність» та «соціальні гарантії», які розвинені країни фінансують за рахунок податків у рамках «держави загального добробуту». Це уповільнює темпи економічного зростання³, але оскільки виборців це хвилює менше за інші проблеми, то можна сказати, що

² Ronald Inglehart. *Modernization and Postmodernization*, Princeton University Press, 1997, pp.257

³ Для багатих країн ця закономірність доволі добре доведена, див.напр.:

Afonso, António and João Tovar Jalles. *Economic Performance And Government Size - European Central Bank, Working Paper Series No 1399 / November 2011*;

Bergh, Andreas and Magnus Henrekson. *Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence - Research Institute of Industrial Economics Working Paper No. 858, 2011*

високі податки, які пригнічують зростання – це «розкіш», яку можуть дозволити собі багаті країни.

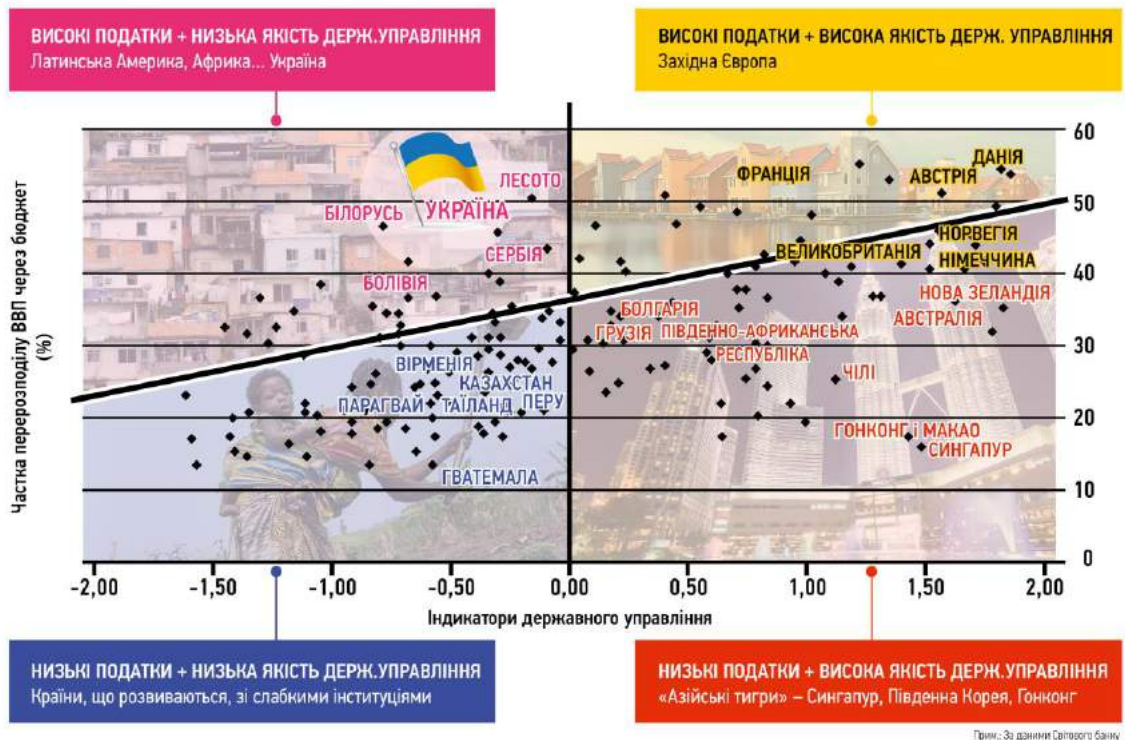
З іншого боку, Звіт Світового Банку «Держава у світі, що змінюється»⁴ свого часу запропонував доволі плідний та інтуїтивно зрозумілий підхід до цієї проблеми. Відповідно до нього, сплату податків можна умовно розглядати як обмін сплачених грошей на «послуги» держави у постачанні суспільних благ. Що більше співвідношення «ціна/якість» забезпечує та чи інша держава, то кращі умови для розвитку економіки. Відповідно до цього підходу, оптимальний розмір держави визначається інституційними факторами – насамперед якістю врядування, ефективністю та добромисністю, які здатна забезпечити та чи інша держава. Ці характеристики вимірюються індикаторами якості (державного) врядування [Worldwide Governance Indicators](#), які розраховує Світовий Банк на підставі узагальнення багатьох показників із різних джерел – відтак вони важко піддаються маніпуляціям із боку урядів (на відміну від багатьох інших міжнародних рейтингів).

Коли розвиток стримується через брак суспільних благ (таких, як безпека та інфраструктура) або через низький рівень «людського капіталу», яких своєю чергою, бракує за нестачею ресурсів, і при цьому держава витрачає зібрані з платників податків гроші саме на зазначені цілі, то до певного рівня (зазвичай – 20-30% від ВВП) підвищення державних видатків може бути економічно виправданим. Але при цьому, як і в інших сферах, щодо розміру держави діє принцип «спадаючої граничної корисності»: починаючи з певного порогового рівня, кожна наступна одиниця надходжень приносить меншу користь, ніж попередні. Завдяки цьому, зрештою, збільшення розміру держави починає пригнічувати зростання, але це відбувається нерівномірно, у різних країнах – по-різному, в залежності від якості врядування.

⁴ World Bank. 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> License: CC BY 3.0 IGO

Рис.1. Розподіл країн світу за середнім (за 2007-2016 рр.) розміром уряду (по вертикалі) та якістю державного врядування (по горизонталі). Блакитною точкою позначено Україну, лиловими – Сингапур, Гонконг, та Макао (не враховані при обчисленні загального тренду). Тренд має $R^2= 33\%$. Відкинута «нетипові» крайні точки – Ірак, Сирію, Південний Судан, - та деякі острівні міні-країни (Тувалу, Кірібаті, Науру, Соломонові Острови тощо)

СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖ ВИСОКИМИ ПОДАТКАМИ ТА ЯКІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ



Дані: Світовий Банк, МВФ, обрахунки авторів

Таким чином, якщо відобразити графічно залежність середнього розміру державних (в означеному вище широкому сенсі) видатків від якості врядування (див. Рис.1), то до першого квадранту потраплять країни, де висока якість врядування гармонійно поєднана з високими податками – насамперед, країни Північно-Західної Європи. На протилежному боці, у третьому квадранті, – країни, де якість теж приблизно відповідає «ціні», як-от у частині країн, що розвиваються: багатьом із них просто не вистачає інституційної спроможності, щоб зібрати достатньо надходжень, аби забезпечити принаймні базові функції. Деякі дослідники доводять, що через це вони потрапляють у своєрідну «пастку бідності», не менш згубну для зростання, ніж зависокі податки, але їхні темпи зростання в середньому за

десять років виявилися найвищими – очевидно, за рахунок ефекту «доганяючого зростання», оскільки ці країни є найбільш розвиненими⁵. Четвертий квадрант – це «тигри», з ефективними державами, які не гірше за країни, представлені у першому квадранті, спроможні (і налаштовані) забезпечувати сприятливі умови для економічної діяльності, насамперед підприємництва, при невисоких податках. «Азійські тигри» - Сингапур, Гонконг, Тайвань та Корея – є хрестоматійними прикладами таких країн, але серед них також Чилі, Коста-Ріка, Маврикій та деякі карибські держави. Нарешті, у другому квадранті знаходяться країни, де держава переросла свою спроможність і, таким чином, виступає гальмом економіки. Тут Україна опинилася у малопочесному сусідстві латиноамериканських та деяких африканських країн, яким вистачає спроможності збирати стільки ж податків (по відношенню до ВВП), як і багаті країни, але результати при цьому скоріше нагадують сусідів не згори, а ліворуч.

Чому ж держави не зупиняються на оптимальному рівні розміру уряду, а переростають його? Оскільки обмін «податки на послуги/блага» не є добровільним, то він здебільшого не є і еквівалентним: платники податків отримують стільки, скільки держава «виробила», незалежно від їхнього внеску; а держава, своєю чергою, може зібрати податків стільки, скільки вона бажає або спроможна зібрати, – при цьому, вона зовсім не обов'язково витрачає надходження саме на загальну користь. У країнах, що розвиваються, це здебільшого пов'язане з природою держав: вони належать до «природних» (за визначенням Норта, Вайнгаста та Волліса⁶), тобто таких, які по прямій лінії походять від «картелю первісних рекетирів», або завойовників. Отже, в таких країнах метою збору податків є здебільшого збагачення еліт (діють «екстрактивні інститути», за визначенням Аджемоглу і Робінсона⁷), і тільки в другу чергу – забезпечення суспільних благ тією мірою, якою це потрібно і доцільно для утримання влади та збільшення надходжень. У розвинених країнах рушієм надмірного збільшення держав виступає, з одного боку, бюрократія, а з іншого – вимоги виборців щодо рівності та соціальних гарантій («соціальна держава»). Але у цих країнах, на відміну від менш розвинених, є механізми періодичної адаптації розміру держави до більш-менш оптимальних значень. У найгіршому становищі опинилися ті країни, які запровадили елементи «соціальної держави» на базі «природної» - тобто ті, де еліти одночасно грабують і відкуповуються від активної частини найбільш розвинених: саме вони перебувають у четвертому квадранті.

⁵ Середнє розраховано, так само, як і два інших показники, за останні 10 років – для порівняваності. Тому іншим фактором може бути економічна криза, яка вирувала саме у зазначені роки і цього разу зачепила переважно розвинені країни. Загалом середні темпи економічного зростання доволі сильно залежать від періоду, тому для встановлення причинно-наслідкового зв'язку треба було би брати різні часові проміжки та робити набагато серйозніші розрахунки, що виходить за межі цієї роботи.

⁶ Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які впливають на хід історії/ Д. Норт, Дж. Волліс, С. Вебб, Б. Вайнгаст; пер. з англ. Т. Цимбал. Київ: Наш формат, 2017. 352 с.

⁷ Аджемоглу, Дарон: Робінсон, Джеймс А50 Чому нації занепадають. Пер. з англ. Олександра Дем'янчука. — К.: Наш Формат, 2016

Висновок із цього підходу: держава має бути за розміром адекватною своїй спроможності. З урахуванням першого підходу, оптимальною (принаймні на етапі швидкого зростання, доки дохід на душу населення не досягнув тих самих 11 тис. дол. на душу населення) є ситуація, коли розмір держави залишається меншим, порівняно з її спроможністю. Але на практиці це вдалося витримати хіба що кільком країнам із конфуціанською культурою. Як правило, держави зловживають своїм примусом і збирають із економічних агентів більше, ніж оптимально. І якщо у випадку розвинених країн така практика може пояснюватися просто свідомим (і не виключено, раціональним) вибором на користь «соціальної держави», то для переважної більшості інших країн – за винятком «тигрів», та тих, які, можливо, перебувають у «пастці бідності», - актуальним є скорочення розміру держави, приведення його до рівня фактичної спроможності.

Окрім цього, що **більшим є податкове навантаження, то більшими стають стимули для уникнення оподаткування**. Це другий чинник, який зумовлює існування оптимального навантаження, навіть якщо мати на меті максимізацію перерозподілу в абсолютних цифрах. Адже очевидно, що коли встановити нульові ставки податків, то надходження від них дорівнюватимуть нулю. Трохи менш очевидно, але теж зрозуміло, що встановивши податки такими, аби відбирати 100% заробленого, держава може тільки знищити стимули для праці, тож надходження так само впадуть до нуля, цього разу - разом із виробництвом. Саме так відбулося свого часу з сумнозвісною «продразверсткой» часів «військового комунізму»: вона призвела до голоду та розрухи, і від такої політики довелося відмовитися на користь НЕП. У менш жорсткій формі – збільшення податків понад оптимальний рівень хоча й не одразу, але зрештою зменшує ВВП порівняно з тим, яким він міг би бути в іншому разі, - отже, за декілька років веде до зменшення надходжень. На практиці, однак, за винятком тоталітарних держав, надмірне оподаткування має наслідком прогресуючу тінізацію: образно кажучи, спроба «закрутити гайки» економіки призводить до «зриву різьби». Відповідна крива називається «кривою Лаффера»: вона має вигляд перевернутої букви U, яка перетинає нуль у точках «0» та «100%» з максимумом посередині. Положення максимуму залежить від спроможності держави збирати податки (зокрема, схильності до корупції) та властивостей економіки.

Чудовою ілюстрацією цього принципу є досвід Грузії, де до «революції троянд» діяли формально високі ставки податків, покликані забезпечити повноцінну пострадянську «соціальну державу», але на практиці розмір держави складав 14.7% (на 2003 р.) від справжнього ВВП, що є характерним радше для «пастки бідності». Різде спрощення та зниження податків, поєднане з докорінною реформою («перезавантаженням») податкової служби призвело до більш ніж дворазового зростання надходжень у відносному вимірі. Подальше збільшення розміру держави було штучно обмежене Актом економічної свободи, аби запобігти змальованим вище негативним тенденціям, яке воно за собою могло потягнути. У цьому сенсі податкова реформа в Грузії виявилася успішною.

Детінізація, пов'язана із зниженням податків, призводить, насамперед, до суто статистичного ефекту зростання ВВП. Але це не тільки паперове зростання: в легальній економіці фірми мають набагато кращі можливості для розвитку. Навіть коли «тінізація» полягає у приховуванні частини надходжень чи прибутків, відповідні спотворення обліку зменшують можливості залучення кредитів чи капіталів, спотворюють конкуренцію та ускладнюють продаж бізнесу більш ефективним власникам. Тож із цієї точки зору теж краще мати нижчі податки, ніж вищі.

Україна в цьому плані перебуває у надзвичайно проблемному стані. Вона точно не є у «пастці бідності», позаяк держава спроможна перерозподіляти понад 40% від ВВП – на рівні найрозвиненіших країн світу. Але тут немає чому радіти. З одного боку, вкрай низька якість урядування у поєднанні з дуже гострою потребою у швидкому економічному зростанні диктує необхідність зменшення економічного розміру держави принаймні вдвічі. З іншого – як буде показано далі, низка об'єктивних факторів у поєднанні з успадкованими від СРСР традиціями, як власне державного управління, так і настроїв виборців (які ще важче подолати), не дозволяють зробити таке рішуче скорочення.

Склад податків

Дотепер ішлося про розмір загального податкового навантаження, який визначається розміром держави (за винятком дуже нечисленних та специфічних країн, настільки багатих на природні копалини, що там ці параметри не пов'язані). Але як уже було зазначено, в теорії різні податки мають неоднакові наслідки для економічного зростання. Ці теоретичні міркування було підтверджено емпіричними дослідженнями – зокрема, Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)⁸. За результатами економетричного аналізу було відзначено, що найбільше пригнічують економічне зростання прямі податки (тут та надалі - на доходи громадян та прибуток корпорацій), далі йдуть непрямі – ПДВ та інші податки з продажу, акцизи, мита, тощо. Нарешті, найменш шкідливими виявилися регулярні податки на землю/нерухомість⁹.

Окрім цього, різні податки різною мірою дозволяють уникнення – відповідно, по-різному заганяють економіку «в тінь».

Прямі податки і тут є «анти-лідерами», оскільки доходи від діяльності відносно легко приховати, а чисті прибутки можна «намалювати» взагалі майже якими завгодно: це є умовний показник, результат обрахунків. І хоча

⁸ Найновіша робота з цієї серії на час написання

Akgun, O., B. Cournède and J. Fournier (2017), "The effects of the tax mix on inequality and growth", OECD Economics Department Working Papers, No. 1447, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/c57eaa14-en>

⁹ Слід зазначити, що популярні серед деяких вітчизняних науковців з радянською освітою, а також бухгалтерів і аудиторів, податки з обороту не розглядалися взагалі, оскільки країни ОЕСР від них уже відмовилися. Про причини – нижче.

правила нарахування прибутків намагаються регламентувати, на практиці вони залишають достатньо гнучкості для того, аби власники чи управлінці могли ефективно керувати розмірами прибутків, що фігурують у звітності. У тих випадках, коли менеджмент зацікавлений збільшувати позірну капіталізацію, прибутки завищують (як-от у відомій справі «Енрон»), в інших – успішно занижують, як робить абсолютна більшість підприємств в Україні. Більше того: можливість уникнення оподаткування корпоративним податком стає домінуючим мотивом, який стимулює економічно неефективну концентрацію власності.

Великі проблеми існують і з видобутком природних ресурсів. Хіба що природний газ відносно важко приховати, оскільки його одразу доправляють до газогонів. Втім, за наявності змови з контрольними органами це теж цілком можливе. Видобуток нафти та інших корисних копалин є непрозорим майже в усіх країнах, що розвиваються. В даному випадку інтереси навколо приховування видобутку настільки потужні та концентровані, що в деяких країнах власники наймають приватні армії – насамперед для захисту своєї власності (і захоплення чужої), але водночас, аби позбутися контролю держави. Це дає можливість уникати будь-якого оподаткування, не тільки власне податків на видобуток. Поновлювальні природні ресурси – такі, як ліси чи сільськогосподарські землі, - теж стають частиною тіньової економіки у країнах, де держава неспроможна їх контролювати належним чином. Але тут також важко виділити роль саме податків на видобуток, оскільки йдеться про весь комплекс, включно з дозволами.

Непрямі податки (податки на споживання) вважаються менш уразливими до подібних зловживань. Переважним видом непрямого податку в світі є ПДВ, при сплаті якого у більшості випадків платежі розкладаються по всьому виробничому ланцюжку (який у ринковій економіці часто включає десятки фірм). Отже, на кожен ланку припадає відносно невелике навантаження, якого до того ж важко уникнути, бо інші учасники ланцюжка зацікавлені отримати податковий кредит. Втім, існує багато схем уникнення та розкрадання ПДВ, особливо на тих ділянках, де на одного учасника припадає весь тягар – як-от при імпорті товарів, наданні послуг неплатникам ПДВ або в кінцевому продажі в умовах т.зв. «реверсного ПДВ». В останньому випадку він стає дуже подібним до податків із кінцевого продажу, які не знайшли широкого застосування (окрім відомого прикладу США) саме через необхідність дуже вартісного і ненадійного контролю кінцевих продажів. Особлива ситуація виникла з акцизними податками, надто на алкоголь на тютюнові вироби, оскільки надвисокі ставки такого податку передусім спрямовані саме на зменшення споживання – тож не дивно, що у багатих країнах вони встановлені на рівні, набагато вищому за оптимальний (за відповідною кривою Лаффера), і це, серед іншого, породжує великомасштабні зловживання, на кшталт масової контрабанди цигарок.

Нарешті, податків на землю/нерухомість за належного адміністрування уникнути практично неможливо, оскільки база не піддається приховуванню, а в разі несплати завжди є готова застава. Проте можливі махінації на рівні оцінки майна, застосування пільг та просто неналежного адміністрування.

Утім, порівняно з прямими та непрямими податками, податки на землю/нерухомість менш вразливі до ухиляння.

При цьому різні види податків мають різний «стимулюючий» ефект – в том сенсі, що вони по-різному викривлюють економічну поведінку платників. Така функція тільки в деяких другорядних випадках є основною (наприклад, акцизи чи плата за паркування), але її треба також обов'язково враховувати, визначаючи оптимальний склад податків з точки зору економічного зростання. Оскільки будь-які податки більшою чи меншою мірою дестимулюють економічну активність - зокрема, інвестиції, - найкращим виглядає наступний критерій для обрання найкращої комбінації: *«Стимули, які створюються податковою системою, не повинні перешкоджати реалізації конкурентних переваг країни»*. Тобто порівняно менш згубно, коли негативні стимули спрямовуються переважно проти «старих» галузей та видів економічної діяльності, які менш важливі для майбутнього. Натомість, треба уникати таких податків, які, за інших рівних умов, підривають конкурентні переваги.

Прямі податки, як уже було зазначено вище, зменшують стимули до праці та інвестування (в тому числі - у людський капітал), принаймні для найбільш економічно активних людей. При цьому:

- податки на працю (такі, які діючий в Україні єдиний соціальний внесок, або ЄСВ) є шкідливими, оскільки дестимулюють зайнятість як таку, збільшують вартість створення робочих місць, натомість заганяють ринок праці в тінь, стимулюють трудову міграцію, дестимулюють працевістки галузі;
- податки на доходи громадян є так само шкідливими з точки зору тінізації, хоча – принаймні теоретично – їхня роль у зменшенні трудових зусиль зводиться до описаного вище ефекту, і то не завжди. Натомість вони поширюються на будь-які види доходів, в тому числі від підприємництва, тож дестимулюють і такі види діяльності відповідно. Оподаткування пасивних доходів та додаткового доходу від освіти дестимулює інвестиції у відповідні джерела. У випадку освіти це зазвичай намагаються компенсувати пільгами, але вони ускладнюють адміністрування. Нарешті, податки на доходи громадян та прибутки корпорацій повинні бути близькими за своїми ставками, в іншому разі це створює стимули для штучного перетікання активів.
- податок на прибуток корпорацій дестимулює підвищення економічної ефективності (в тому числі за рахунок економії витрат), а також інвестування, і створює сильний стимул для застосування офшорних схем агресивного податкового планування. Про вплив на залучення інвестицій та кредитів вже йшлося вище. За останніми дослідженнями ОЕСР, саме цей прибуток є найбільш шкідливим для зростання.

Непрямі податки загалом дестимулюють споживання. При цьому:

- акцизні податки спеціально призначені для зменшення споживання

(в такому випадку їхня стимулююча функція може ставати головною) або принаймні справедливого врахування зовнішніх ефектів, які створює споживання (наприклад, автомобільного пального);

- ПДВ та податки з кінцевого продажу – дестимулюють споживання як таке, окрім тих товарів чи послуг, на які вони не поширюються. В цьому їхній ефект подібний до податків на доходи, з тією відмінністю, що рівномірне зменшення схильності до споживання означає відносне збільшення схильності до накопичення та інвестування.

Податки на видобуток, очевидно, зменшують видобуток (і непрямо – споживання) природних ресурсів та стимулюють їх більш раціональне використання.

Податки на землю/нерухомість мають декілька різнонаправлених стимулюючих ефектів.

- податок на землю стимулює її ефективне використання, так само, як і з уже створеною нерухомістю;
- частина активів оподатковується за самим фактом їх наявності – це викривлює інвестиційні стимули в бік діяльності, яка потребує менше таких активів, та збільшує ризикованість володіння ними;
- оскільки цей податок – місцевий, то в разі належної системи оцінки та переоцінки місцева влада отримує стимул здійснювати благоустрій та інші дії, які підвищують вартість нерухомості та землі на підпорядкованій території;
- ускладнюються спекулятивні операції з нерухомістю;
- дестимулюють бізнес забудовників, особливо за відсутності конкретного замовника.

Нарешті, податки з обороту взагалі не розглядаються всерйоз сучасними економістами як системні. Такі податки були популярні в СРСР, але вони є вочевидь найбільш шкідливими для ринкової економіки, оскільки пригнічують розподіл праці, натомість стимулюють утворення гігантських вертикально-інтегрованих підприємств. За планової економіки це вважалося позитивною тенденцією, оскільки спрощувало планування і, відповідно, стимулювалося. За ринкових умов податок з обігу пригнічує насамперед складні, високотехнологічні, галузі, тому є неприйнятним¹⁰. Використання

¹⁰ У ринковій економіці оптимальний розмір підприємства визначається співвідношенням транзакційних витрат на відкритому ринку з внутрішніми для підприємства (адміністративними), останні, своєю чергою, залежать від якості управлінської культури. Отже, для ринкової економіки природним є намагання зменшити ринкові транзакційні видатки, аби сприяти більш ефективному розподілу праці, та заощадити на адміністративних – а податок з обігу цьому прямо заважає. Його існування призводить до штучного завищення розміру підприємств, що своєю чергою, зменшує суспільний добробут, оскільки недостатньо використовується головна перевага ринків – обмін, що взаємно збагачує його учасників. До того ж розмір підприємства сильно залежить від технології, а, отже, від галузі: тому на практиці податок з обігу має бути диференційованим за галузями, а це

податку з обігу зазвичай обмежено спеціальними режимами, як-от 3 група ССО в Україні, де простота нарахування і контролю виходить на перше місце. Також, на жаль, зберігаються «державні мита» та «збори» при продажі окремих видів товарів (транспортних засобів і нерухомості), які не виконують роль плати за оформлення, оскільки збираються у відсотках від вартості товарів, тобто фактично діють, як податки на продаж. Вони пригнічують розвиток відповідних ринків та заганяють їх у тінь.

Треба також зазначити, що кожен із видів податків має свою власну «криву Лаффера». Хоча розташування її максимуму може бути дуже різним в залежності від можливості зменшення бази, як справжнього, так і уявного (внаслідок ухилення).

Навіть такий стислий перелік наочно пояснює, чому просте зменшення кількості податків, а надто впровадження одного-єдиного податку для всіх (а не тільки дрібного бізнесу) – погана ідея. Збалансована податкова система має включати усі перераховані вище види (окрім податку з обігу), але конкретні пропорції залежать від багатьох умов. В оптимальному варіанті вони мають визначатися компромісом між усіма зазначеними в цьому розділі факторами, але фактично зазвичай залежать більше від історичних традицій та політичних чинників. Наприклад, такою історичною традицією є економічно невиправдані податки на працю, які еволюційно походять від колись добровільних соціальних внесків до кас взаємодопомоги та пенсійних кас. Натомість частка податків на землю/нерухомість в країнах ОЕСР за останні десятиліття зменшилася внаслідок політичного тиску з боку масових виборців, для яких такий податок є обтяжливим¹¹.

Зазвичай рекомендують більшу частину податків збирати через непряме оподаткування, позаяк воно створює найменші викривлення (у випадку ПДВ), до того ж спрямовує економічну поведінку у загалом продуктивному напрямку – на інвестування. А викривлення внаслідок застосування акцизів, як уже було сказано, вважаються суспільно корисними. Окрім цього, непрямі податки краще захищені від зловживань, ніж прямі, і викликають менше спротиву: адже вони збираються не так помітно для виборців. Заперечення з боку частини економістів полягають у тому, що останнє як раз є недоліком, бо дозволяє урядові непомітно і без спротиву збільшувати розмір держави. Утім, розмір держави можна регулювати в інший спосіб - через пряме обмеження, як це зроблено у Грузії.

передбачає жорстку спеціалізацію підприємств. Така умова не виконувалася навіть у плановій економіці, а в ринковій вона є насильством над логікою розвитку бізнесу.

До того ж у відкритій економіці вітчизняному виробництву доводиться конкурувати з імпортом на внутрішньому ринку та з місцевими виробниками – на зовнішніх. Наявність податку з обороту, який акумулюється по виробничому ланцюжку, робить вітчизняне виробництво у країні, де діє такий податок, неконкурентоспроможним. Що найгірше, цей ефект посилюється зі зростанням складності товару, бо це зазвичай супроводжується продовженням виробничого ланцюжка.

¹¹ Blöchliger, Hansjörg: Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved. OECD economics department working papers No. 1205, ECO/WKP(2015)23, 2015

ОЕСР, відповідно до згаданих вище досліджень, рекомендує більш радикальний фіскальний маневр – часткову заміну податків на доходи регулярними податками на землю/нерухомість. За того ж самого рівня загального податкового тиску (відтак – і державних витрат) такий маневр здатний зменшити шкідливий вплив оподаткування на економічну активність – отже, сприяти зростанню економіки. Хоча, ймовірно, це порада не для всіх країн, зважаючи на (де)стимулюючі ефекти такого податку, які можуть найвідчутніше даватися взнаки при будівництві нових великих промислових підприємств, що є актуальним для доіндустріальних країн. Натомість для постіндустріальних, або таких, які мають відповідний потенціал та амбіції (в тому числі - для України) загальний ефект має бути позитивним, оскільки податковий тягар зміщується до певної міри в бік «старих» галузей.

2. Україна на тлі подібних до неї країн

Україна

Україна наразі має «суспільний порядок з обмеженим доступом», водночас успадкувала від СРСР щедрі соціальні гарантії, вікову структуру населення, подібну до розвинених країн, та великі очікування щодо постачання державою додаткових суспільних благ – таких, як охорона здоров'я, освіта (в тому числі – вища) і соціальне забезпечення. Ситуація додатково ускладнюється, по-перше, агресією Росії¹², яка змушує тримати високий обсяг витрат на безпеку та оборону (5% від ВВП, згідно з законом); по-друге – накопиченими раніше боргами, які потребують обслуговування (теж близько 5% ВВП, в середньому за рік) і бажано, мають бути виплачені бодай частково. Все це зумовлює великий розмір держави і накладає обмеження на можливості його скорочення.

З іншого боку, середньодушовий дохід ледь сягає чверті того рівня, при якому, відповідно до висновків Инглхардта, економічне зростання втрачає свою пріоритетність. А показники якості державного управління в 3-4 рази нижчі, ніж у розвинених країнах, для яких характерний великий розмір держави. Але саме у збиранні податків наша держава виявляє напрочуд велику спроможність. Третій рік поспіль країна демонструє своєрідне «українське фіскальне диво» (Таблиця 1); причому інституційні реформи – такі, як подолання корупції або успішна реформа фіскальної служби та ліквідація податкової міліції, - не можуть претендувати на роль вирішальних факторів подібного явища в силу їх відсутності. У той же час структура і ставки основних, бюджетоформуючих податків та обов'язкових платежів до бюджету істотно не змінились, а деякі навіть було знижено. Насамперед запроваджено плоску ставку єдиного соціального внеску (далі - ЄСВ) у розмірі 22% (за даними Світового банку, це дозволило знизити частку податків та обов'язкових внесків, які сплачуються підприємством з фонду оплати праці у % від комерційної вигоди з 37,8% до 24,8%).

¹² Термін вжито відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-VIII від 18.01.2018

Таблиця 1. Загальна макроекономічна ситуація (компіляція даних МВФ та НБУ)

Рік	Реальний ВВП (real GDP growth)	Номинальний ВВП (GDP current prices)	Інфляція (inflation rate)	Динаміка податкових надходжень (tax revenues consolidated budget)
2014	- 6,6%	- 26,3%	+ 12,1%	+ 3,8%
2015	- 9,8%	- 31,3%	+ 48,7%	+ 38,1%
2016	+ 2,3%	+ 2,6%	+ 13,9%	+ 28,2%
2017	+ 2%	+ 11,6%	+ 13,7%	+ 26,7%

При цьому спостерігається ще й двозначний рівень інфляції, породжуючи ефект інфляційного податку, який меншою мірою схильний до впливу на багаті і більшою мірою впливає на малозабезпечені прошарки населення та середній клас.

Вставка 1: Пояснення доволі просте: реалізується політика простих квазіфіскальних рішень (латання дірок Пенсійного фонду шляхом директивного підняття розміру мінімальної заробітної плати (далі - МЗП) або розширення бази ЄСВ для окремих категорій роботодавців), що є спробою уряду компенсувати зниження ставки ЄСВ та повертає надвисоке податкове навантаження на фонд оплати праці насамперед у секторі малого та середнього бізнесу (за минулий рік приріст платежів з ЄСВ до бюджету склав **27,1%**).

«Надходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) склали **131,8 млрд. гривень**. Порівняно з 2015 роком надходження єдиного внеску зменшились на **53,9 млрд. гривень**, що пов'язано зі зміною бази оподаткування».

(сторінка зі Звіту про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2016 рік)

«Надходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) склали **180,8 млрд. гривень**. Порівняно з 2016 роком надходження єдиного внеску збільшились на **49 млрд. гривень**».

(сторінка 4 Звіту Державної фіскальної служби України за 2017 рік)

При цьому однак треба відзначити скорочення квазіфіскальних витрат (особливо – прихованих субсидій на ціну газу, які надавалися у вигляді щорічного збільшення статутного фонду Нафтогазу) та зменшення надходжень від НБУ у структурі бюджету. Але розмір уряду, що істотно

скоротився у 2016 р. порівняно з низкою попередніх років, після цього знову зростає.

Однак найбільшою часткою перерозподілу через публічні фінанси залишається утримання людей похилого віку та інших пенсіонерів. На це було витрачено 9.8% ВВП у 2017 р. тільки прямих трансфертів, не рахуючи вартості пільг, якими користуються пенсіонери, та субсидій на комунальні витрати. Такий високий тягар пов'язаний із кількома факторами.

1. До пенсійних витрат належать усі, які технічно виплачуються через Пенсійний Фонд (ПФ). Вони складаються з власне пенсій, нарахованих за солідарною системою; мінімального утримання – для тих, хто не має пенсії або чия пенсія виявилася меншою за розмір такого утримання (за рахунок дотації від бюджету); та спеціальних пенсій (військовослужбовцям, державним службовцям, суддям, науковцям, тощо), які складають майже чверть пенсійних виплат, водночас за змістом є фактично відкладеним бонусом, і сплачуються коштом Державного бюджету через відповідну субвенцію ПФ.
2. Вікова структура населення в Україні подібна до розвинених країн. Це пов'язано з технологічною та частково суспільною модернізацією часів СРСР, яка, з одного боку, знищила традиційний уклад, для якого була характерна багатодітна сім'я з кількох поколінь, а з другого – збільшила тривалість життя і зменшила народжуваність. Відповідно зменшилася частка молодого працездатного населення та збільшилася – людей похилого віку. Щоправда, зросла і тривалість активного життя, але це не відбилося належним чином на пенсійному віці.
3. Пенсійний вік було встановлено у 30-ті роки ХХ століття ще радянською владою, і він довгий час не переглядався, попри підвищення середньої тривалості життя. Тільки в останні роки почалося відновлення справедливості щодо прирівнювання пенсійного віку для жінок та чоловіків – адже перші живуть та зберігають працездатність довше, а мали можливість іти на пенсію раніше. Також сприятиме підвищенню фактичного віку виходу на пенсію нова політика нарахування пенсій, що передбачає стаж роботи не менше 35 років. Разом із тим залишається 2,3 млн. працюючих пенсіонерів, особливо у зв'язку з тим, що низка професій має можливість виходити на пенсію достроково. Все це зумовлює величезну кількість пенсіонерів, що значно перевищує кількість насправді непрацездатних осіб похилого віку.
4. Нарешті, але не в останню чергу, ймовірно, чимала частина цих витрат розкрадається чи витрачається на утримання тих, хто не має на них законного права. Верифікація пенсійних та інших соціальних виплат у деяких країнах (ті ж Грузії) дозволяла заощадити до 20% витрат без жодного утиску тих, хто отримує пенсії та соціальну допомогу на законних підставах. В Україні цей відсоток навряд чи є таким високим, але достеменно це невідомо, допоки така верифікація

не проведена сторонніми до ПФ та Мінсоцполітики органами¹³.

Ці витрати зумовлені об'єктивно і можуть бути скорочені (як відсоток від ВВП, не абсолютно!) тільки поступово, у довгостроковій перспективі – за рахунок зростання економіки та реформування пенсійного забезпечення. Більш-менш швидкі (але невідомо, наскільки відчутні) результати може принести хіба що верифікація. Детальніше див. нижче.

Країни для порівняння

Відбір країн для міжнародних порівнянь є нетривіальним завданням, оскільки в світі не існує двох однакових країн, а подібні за одними характеристиками можуть виявитися геть різними за іншими. Часто доводиться мати справу з довільним підбором, особливо – за принципом «на кого ми хотіли би бути схожими». Але хотіти і бути – це дуже різні речі. Тому не дивно, що з порівнянь із країнами ЄС, ОЕСР або навіть близької нам географічно, проте дуже відмінної групи колишніх комуністичних країн Центральної Європи та Балтії часто виводяться неадекватні українським умовам висновки.

Для того, аби уникнути такої помилки, ми провели відбір країн для порівняльного аналізу в два етапи. Перший етап - відбір країн, порівнянних з Україною за рівнем соціально-економічного розвитку. На цьому етапі відбору нашим завданням було виявлення країн, які відповідають або близькі до України з точки зору соціально-економічних показників. Порівняння податкових систем у контексті умов та рівня оподаткування праці таких країн з діючої податковою системою України, на наш погляд, дозволить дати об'єктивну оцінку її адекватності. У якості відправної точки ми використовували найбільш широкий список з 264 країн світу, складений Світовим банком¹⁴. Далі ми послідовно проводили відбір країн за такими параметрами:

- рівень економічного розвитку, що оцінюється як ВВП на душу населення;
- демографічні фактори;
- соціальні фактори.
- Якість державного врядування

На кожній стадії відбору ми виключали країни, показники яких найзначніше відхилялися від параметрів України. В результаті були відібрані вісім країн: Болгарія, Грузія, Перу, Сербія, Болівія, Гватемала, Парагвай та Вірменія. Серед них є як більш інституційно розвинені (Сербія, Болгарія), так і менш –

¹³ На жаль, спробу, розпочату у 2015 р., було згорнуто. Нещодавно Міністерство фінансів вийшло з ініціативою запровадження системи постійного дистанційного моніторингу та контролю соціальних виплат шляхом порівняння даних з різних баз (реєстрів). Сподіваємося, ця спроба виявиться більш вдалою.

¹⁴ <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

Гватемала, та Болівія, але усі за рівнем добробуту (принаймні, номінальним офіційним, в доларах США) перевищують Україну – щоправда, не завжди за паритетом купівельної спроможності. Другий етап - включення в огляд кількох додаткових країн. На цьому етапі ми вибрали і включили до списку кілька країн, які були виключені з розгляду на першому етапі. При цьому ми ставили перед собою мету доповнити вибірку країнами, що мають сучасну податкову систему та розвиваються динамічно або ж часто, але не зовсім правомірно використовуються для порівняння. В результаті перелік доповнився ще двома країнами (Польща та Індонезія) та з урахуванням попереднього етапу складається із десяти країн (Таблиця 2):

Таблиця 2. Окремі параметри розвитку країн (дані за 2016-2017 рр.¹⁵)

Країна	Населення (млн.)	Контроль над корупцією	Якість регуляторного середовища	Ефективність урядування	Відсоток населення віком 65 р. та старше	ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (дол. США PPP) 2016 р.	ВНД на душу населення (поточних дол. США), 2016
Україна	45	-0.84	-0.43	-0.58	16.2	8270	2 310
Грузія	3,7	0.67	1.01	0.51	14.7	10005	3 810
Перу		-0.35	0.51	-0.17	7.0	13019	6 046
Болгарія	7,1	-0.16	0.66	0.29	20.5	19243	7 470
Сербія	7,1	-0.31	0.06	0.09	16.8	14515	5 280
Болівія	10,9	-0.71	-0.92	-0.57	6.6	7234	3 070
Гватемала	16,5	-0.74	-0.20	-0.60	4.6	7945	3 790
Парагвай	6,7	-0.75	-0.30	-0.77	6.2	9567	4 070
Вірменія	2,92	-0.57	0.25	-0.15	11.1	8833	3 760
Польща	37,9	0.75	0.95	0.69	16.2	27383	12 380
Індонезія	261,1	-0.39	-0.12	0.01	5.2	11609	3 400

* International Labor Organization (ILO)

Також у процесі дослідження ми знайшли цікавий досвід, який заслуговує на подальше вивчення у країнах, які мало чим подібні до України – наприклад, Новій Зеландії. Чи можуть застосовані там рішення працювати за наших умов, можна спробувати з'ясувати в ході подальших досліджень.

¹⁵ World Development Indicators, World Bank Group

Розмір уряду

Розмір уряду між країнами відрізняється більш ніж у чотири рази, від 13% у Бангладеш та Гватемалі до майже 60% у скандинавських країнах та Франції (окремі країни – такі, як Науру та Кірібаті, - показують нібито й вищі цифри, але вони, вочевидь, є ненадійними). Може здатися, що маленький уряд – це особливість дуже відсталих країн або «міст-держав» (Сингапур, Гонконг і Макао), але це не так. Доволі багато різних країн, далеко не маленьких, мають не набагато більші уряди: Індонезія – 18%, Казахстан – біля 20%, Парагвай та Перу – 21%, Чилі – 23% і т.ін. Лідер серед країн ОЕСР – Південна Корея з 28%, приблизно стільки ж має КНР та Вірменія, трохи більше – Іран та Албанія. Отже, Грузія з її законодавчо обмеженими 30% є далеко не найліберальнішою (в цьому вузькому сенсі) країною навіть із нашого обмеженого переліку.

Україна з її, в середньому за останні 10 років, 45% (що дуже близько до рівня 2017 р.) опинилася поряд із Німеччиною, Великою Британією та Норвегією. Щоправда, Сербія має дуже близькі показники. Але і Болгарія з Румунією, і Литва, і навіть Канада мають істотно менші уряди – при тому, що у Болгарії та Литві більше людей похилого віку. Жодна з країн, які перерозподіляють через публічні фінанси більше за нас, не є настільки ж бідною, окрім хіба що південноафриканської Лесото і кількох острівних міні-держав. Така само безрадісна картина і з державним урядуванням: Україна не просто знаходиться у найменш вдалому другому квадранті (див. Рис.1), куди, нагадаємо, потрапили країни з великим розміром держави та при цьому - поганим урядуванням, - але і відстоїть від лінії тренду чи не найдалі від усіх. Якщо не рахувати зруйнований війною Ірак¹⁶, то нас випередили тільки згадана Лесото та Білорусь (вочевидь – через недемократичність), ну і дуже недалеко опинилися Боснія і Герцеговина та Сербія. Наша країна – єдина «нормальна» держава в світі, окрім Білорусі, що водночас входить до першої двадцятки за розмірами уряду, та до останньої чверті – за середнім показником якості державного урядування: решту складають Ірак та острівні міні-держави, що живуть міжнародною допомогою.

При цьому на сьогодні Україна є «економічним аутсайдером» з українськими темпами розвитку економіки, порівняно з відібраною нами групою референтних країн (Таблиця 3). Також, за прогнозами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), світова економіка в поточному році виросте на 3,7%¹⁷, а Україна не в змозі подолати бар'єр навіть у 3,2%. Причина криється аж ніяк не виключно у агресії Росії¹⁸, а ще й у тому, що економічного зростання немає серед головних пріоритетів країни, її бюджетно-податкової політики.

¹⁶ Його разом із Сирією і Південним Суданом виключено з розгляду, оскільки навряд чи можна очікувати скільки-небудь достовірних даних із країн, де довгий час тривають інтенсивні бойові дії. Та й застосовувати до них описані вище теоретичні міркування теж навряд чи можна

¹⁷ <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-sees-global-economy-strengthening-but-says-further-policy-action-needed-to-catalyse-the-private-sector-for-stronger-and-more-inclusive-growth.htm>

¹⁸ Термін вжито відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-VIII від 18.01.2018

Таблиця 3. Реальний ВВП (дані МВФ¹⁹)

Країна	2014	2015	2016	2017	2018 (прогноз)
1	2	3	4	5	6
Україна	-6,6%	-9,8%	2,3%	2%	3,2%
Грузія	4,6%	2,9%	2,7%	4%	4,2%
Перу	2,4%	3,3%	4,1%	2,5%	3,7%
Болгарія	1,3%	3,6%	3,4%	3,6%	3,2%
Сербія	-1,8%	0,8%	2,8%	3%	3,5%
Болівія	5,5%	4,9%	4,3%	4,2%	4%
Гватемала	4,2%	4,1%	3,1%	3,2%	3,4%
Парагвай	4,7%	3%	4,1%	3,9%	4%
Вірменія	3,6%	3,3%	0,2%	3,5%	2,9%
Польща	3,3%	3,9%	2,6%	3,8%	3,3%
Індонезія	5%	4,9%	5%	5,2%	5,3%

Отже, важко заперечити необхідність скорочення державних витрат в Україні. Проте нам навряд чи вдасться скоротити їх до рівня Чилі чи Тайваню.

Найбільша стаття видатків в Україні, як уже зазначалося, – це утримання пенсіонерів, на яке йде близько 10% ВВП країни, і її неможливо істотно скоротити найближчим часом, хіба що верифікація дасть неочікуваний великий результат. Навпаки, на порядку денному постійно стоїть питання підвищення бодай мінімальних пенсій, оскільки, з одного боку, вони дійсно не забезпечують скільки-небудь пристойного рівня життя, а з другого – «зрівнялівка» порушує засадничі принципи організації солідарної пенсійної системи і остаточно позбавляє стимулів до участі в ній. Проте економіка наразі нездатна потягнути ще більші пенсійні витрати, і доки вона не зросте і не набере достатньої динаміки подальшого зростання, турбуватися про пенсіонерів треба дуже обережно, в іншому разі це позбавить країну майбутнього (а самих пенсіонерів – перспективи подальшого підвищення добробуту).

Тим більше не йдеться про скорочення пенсій, адже навіть за таких витрат для абсолютної більшості вдається забезпечити тільки жебрацький прожитковий мінімум. Більше того, можливий розмір скорочення при нинішньому рівні добробуту теж є дуже обмеженим: простий підрахунок показує, що навіть коли уявити собі мінімальний варіант – держава забезпечує тільки прожитковий мінімум, і тільки з 65 років, – то й тоді йдеться про майже 7 млн. осіб, кожна з яких має отримувати хоча б 1,9 долара на день (рівень бідності за визначенням Світового Банку), що приблизно відповідає 1500 грн. на місяць, або 18 тис. грн. на рік. Таким чином, майже 140 млрд. грн., або майже 5% від нинішнього ВВП (якщо врахувати ще і витрати на облік та розподіл) було би потрібно на бодай

¹⁹ <http://www.imf.org/external/datamapper/>

мінімальне утримання людей похилого віку навіть у разі реалізації найжорсткішого сценарію пенсійної реформи.

До подібної системи дійсно варто було би перейти згодом, але навіть якщо закон буде ухвалено незабаром, відповідне скорочення державних видатків може відбуватися тільки дуже поступово. Адже в реальності вже нараховані пенсії мають бути виплачені в будь-якому разі, інакше це остаточно підірве довіру до держави і критично збільшить соціальну напругу, не кажучи вже про моральний бік справи. Також люди, що сплачували пенсійні внески протягом життя, але ще не вийшли на пенсію, мають отримати вже «зароблене» за формулою – бо їм це обіцяли. Нарешті, примусове збільшення пенсійного віку теж є вкрай проблематичним політично: скоріше, цю межу вдасться розмити або взагалі скасувати через відповідні стимули. Проте навіть у разі зміни правил гри – підвищення пенсійного віку тощо – це стосуватиметься тільки майбутніх пенсіонерів, вже нараховані пенсії не можуть бути зменшені чи скасовані. Тому якщо і вдасться колись скоротити відповідні статті витрат уряду, то це відбуватиметься протягом покоління, тобто розтягнеться на 20-30 років.

Також в осяжному майбутньому неможливо скоротити витрати на безпеку та оборону – вони наразі затверджені на рівні мінімум 5% від ВВП і залишатимуться принаймні не меншими, доки Україна в той чи інший спосіб не позбудеться загрози з боку Росії. Приблизно такий самий обсяг витрат на обслуговування зовнішнього боргу, утвореного попередніми роками, переважно урядами Тимошенко та Азарова. Ці витрати рік від року коливаються, але після 2020 року можуть ще збільшитися, згідно з умовами реструктуризації боргу 2015 р., і на десятки років залишаться чималими, навіть якщо поступово виплачувати борг. Нарешті, близько 2% ВВП наразі становлять субсидії на оплату комунальних послуг, які теж будуть відходити в минуле не один рік, хоча за умови стрімкого економічного зростання їх, імовірно, вдасться скоротити швидшими темпами. З іншого боку, щоправда, також близько 2% від ВВП становлять нарахування ЕСВ у бюджетному секторі – це витрати, які автоматично скорочуватимуться при зниженні ставки ЕСВ аж до нуля.

Отже, наразі приблизно 22% ВВП становлять незнижувані витрати, які тільки в майбутньому, можливо, вдасться поступово зменшити. До них треба додати капітальні інвестиції, які бажано не тільки не скорочувати, а за можливості - і збільшувати для оновлення та розбудови інфраструктури загального користування. В іншому разі на нас чекають важкі часи, бо ця інфраструктура гранично зношена, а брак хороших доріг та портових потужностей вже стає перешкодою для зростання економіки. Нарешті, навряд чи можна значно скорочувати витрати на підтримання «людського капіталу» - освіту та охорону здоров'я. Щоправда, реформи в цих галузях можуть дещо покращити ситуацію за рахунок збільшення ефективності витрат уже ближчими роками. Доведеться також зважати на патерналістські звички більшості населення, які не дозволять швидко скоротити навіть не дуже ефективні видатки через політико-економічні причини.

При всьому цьому варто зазначити, що не дуже відмінні від нас за багатьма параметрами Румунія та Болгарія перерозподіляють через публічні фінанси

в середньому близько 35% від ВВП – на 10% менше за Україну, а Польща хоча й майже стільки ж, скільки і Україна, але там це компенсується незрівнянно кращою якістю державних інститутів. Саме тому ця країна не є референтною для України (що дуже часто не враховують). Решта країн, які ми взяли для порівняння, перерозподіляють набагато менше (див. Таблицю 8).

За результатами порівняльного аналізу можна зробити попередній висновок, що Україна має скоротити розмір уряду принаймні до 40% від ВВП у найближчій перспективі (майже такий рівень був по факту у 2016 р., що і стало однією з передумов початку зростання економіки), далі цілком реально довести його до співставних з Болгарією та Румунією 35% протягом кількох років – за рахунок відставання темпів зростання бюджетних витрат від зростання економіки, а також проведення вже розпочатих реформ освіти і охорони здоров'я та конче необхідного реформування сектору ТКЕ. Надалі, за рахунок поступової відмови від державного пенсійного забезпечення (зі збереженням тільки прожиткового мінімуму для людей, старших за 65 років), скорочення субсидій та виплати державного боргу варто спробувати, хоча і дуже повільно, ще більше скоротити перерозподіл – можливо, до 30% (як у Грузії). Якщо це супроводжуватиметься зустрічним процесом покращення якості державних інститутів, перетворення їх на такі, що сприяють розвитку бізнесу та розкриттю творчого потенціалу людей, то Україна має шанс вибратися зі змальованої в цій частині роботи пастки.

3. Податки з заробітної плати та моделі забезпечення фінансування соціальних систем (податковий аспект)

Залишатися легальним так само важко, як і стати легальним.

Ернандо де Сото. «Загадка капіталу» (2001)

Податки на оплату праці - це податки, накладені на роботодавців чи працівників, і зазвичай обраховуються як відсоток від заробітної плати, який роботодавці платять своїм співробітникам. Податки на заробітну плату, як правило, відносяться до двох категорій: відрахувань від заробітної плати працівника та податків (зборів, платежів), сплачуваних роботодавцем на основі заробітної плати працівника. Останнє найчастіше охоплює фінансування роботодавцями системи соціального забезпечення, медичної допомоги та інших програм страхування (далі - соціальні внески).

Відомий грузинський реформатор Каха Бендукідзе ще у вересні 2014 року звернув увагу на «важку хворобу» українського оподаткування праці та рівня податкового навантаження²⁰: «Треба переглянути податки. «Обнал» у Києві «коштує» 13 відсотків [наразі нічого не змінилось, конвертаційні центри досі успішно працюють, лише відсоток став дещо нижчим - Авт.] Це означає, що [ланують] дуже високі податки і від них ідуть за допомогою високопоставлених чиновників.... Люди готові платити 13 відсотків за таку послугу... Це ж які тут податки?! В першу чергу треба **знижувати оподаткування праці**, тому що це шлях до зростання економіки і розширення зайнятості. Не потрібні Україні всілякі фонди - пенсійний, соцстраху. Це ж обман трудящих! Це ж уряд відповідає за виплату пенсій. Навіщо окремих фонд? Всі гроші все одно надходять до єдиного бюджету. Податок на майно треба централізувати, віддати в регіони, обмежити зверху, а процедуру підвищення податків зробити вкрай складною - аж до референдуму».

За даними World Bank, Україна є другою серед 11 країн, що підлягали моніторингу як за розмірами податкового навантаження на працю, так і за розміром частки податків та обов'язкових внесків, які сплачуються компаніями з фонду оплати праці країнам (Таблиця 4). А з урахуванням того факту, що Польща наразі не є повністю зіставною з іншими 10 країнами, що вивчалися, можна говорити про безумовне «лідерство» України.

Вставка 1: за методологією Світового банку, сумарна податкова ставка (стовпчик 2 та 3 Табл. 4) показує розмір податків і обов'язкових відрахувань, які має сплачувати підприємство середніх розмірів на другий рік роботи, і виражається як частка від його комерційного прибутку. Щоб забезпечити порівнянність даних по різних країнах, використовується низка припущень про компанію, податки і відрахування – див. http://www.doingbusiness.org/Methodology/paying-taxes#DB_tax_total

²⁰ <https://www.kommersant.ru/doc/2485030>

Таблиця 4. Розміри податкового навантаження
(за даними рейтингу Doing Business 2018, World Bank Group²¹)

Країна	Загальна ставка податків і внесків (% від прибутку)	Податки на працю та внески* (% від прибутку)	Частка податків на працю у загальній ставці (гр.4/гр.3 у %)
1	2	3	4
Україна	37,8%	24,8%	65,6%
Грузія	16,4%	0%	0%
Перу	35,6%	11%	30,8%
Болгарія	27,1%	20,2%	74,5%
Сербія	39,7%	20,2%	50,9%
Болівія	22,74%*	18,8%	22,5%
Гватемала	35,2%	14,3%	40,6%
Парагвай	35%	18,6%	53,1%
Вірменія	18,5%	0%	0%
Польща	40,5%	25%	61,7%
Індонезія	30%	11,5%	38,3%

* без урахування Transactions tax за ставкою 3%, але його значення залишено у розрахунку графі 4

Слід зазначити, що наведені показники (розрахунки) включають лише податки, внески та інші збори, що сплачуються роботодавцями, залишаючи поза увагою податок із доходів фізичних осіб та інші обов'язкові внески, які зазвичай сплачуються робітником особисто (або від його імені).

Тому потребують оцінки всі податки та обов'язкові внески (платежі), які сплачуються як компаніями, так і працівниками з фонду оплати праці.

²¹ <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018>

Таблиця 5. Податки та обов'язкові соціальні внески (збори) з заробітної плати (за даними Worldwide Tax Summaries, PwC)²²

Країна	Склад та ставка податків та внесків	Загалом
Україна	податок з доходів фізичних осіб - 18% військовий збір - 1,5% єдиний соціальний внесок - 22%	41,5%
Грузія	податок з доходів фізичних осіб - 20% немає внесків на соціальне забезпечення	20%
Перу	податок з доходів фізичних осіб - 8% <i>існують ставки 14%, 17%, 20% та 30% з доходу, що накладається на шкалу податкових одиниць, у 2017 році податкова одиниця дорівнює 4050 PEN або 1018,5 євро</i> соціальні внески - 22%, зокрема: внесок на здоров'я - 9% пенсійний внесок - 13% <i>внески сплачуються роботодавцями</i>	30%
Болгарія	податок з доходів фізичних осіб - 10% соціальні внески - 31,7%, зокрема: внесок на соціальне страхування - з 23,7% до 24,4% <i>працівник 10,14% + роботодавець від 13,56% до 14,26%</i> внесок на медичне страхування - 8% <i>працівник 3,2% + роботодавець 4,8%</i>	41,7%
Сербія	податок на особистий дохід - 10% <i>велики доходи (які у шість разів та більше перевищують середню річну зарплату) раз на рік додатково оподатковуються за ставкою 15%</i> соціальні внески - 36,3%, зокрема: внесок пенсійний та з безробіття - 26% <i>працівник 14% + роботодавець 12%</i> внесок на медичне страхування - 10,3%	46,3%

²² <http://taxsummaries.pwc.com/uk/taxsummaries/wwts.nsf/ID/PPAA-85RDKF>

	<i>працівник 5,15% + роботодавець 5,15%</i>	
Болівія	<p>прибутковий податок - 13%</p> <p>соціальний (пенсійний) внесок - 29,42%</p> <p><i>працівник 12,71% + роботодавець 16,71%</i></p> <p><i>(працівники, які заробляють більше 13 000 БОВ, сплачують додатковий соціальний внесок за шкалою від 1% до 10% від валової заробітної плати)</i></p>	42,42%
Гватемала	<p>податок з доходів фізичних осіб - 5%</p> <p><i>7% з доходу більше 300 000 GTQ</i></p> <p>внесок на соціальне страхування - 17,5%</p> <p><i>працівник 4,83% + роботодавець 12,67%</i></p>	22,5%
Парагвай	<p>податок з доходів фізичних осіб - 8%</p> <p><i>для осіб, які отримують щорічний дохід, що дорівнює або перевищує 120 щомісячних мінімальних зарплат, застосовується ставка 10%</i></p> <p>внесок на соціальне страхування - 25,5% або 28%</p> <p><i>працівник 9% або 11% + роботодавець 16,5% або 17%</i></p> <p><i>(ставка залежить від статусу компанії - комерційна або фінансова)</i></p>	33,5%
Вірменія	<p>єдиний прибутковий податок - 23%</p> <p><i>доходи понад 150 тис. AMD / місяць оподатковуються за ставкою 28% від суми; понад 2 млн. AMD / місяць - 36%</i></p> <p>внесок на соціальне страхування - 5%</p> <p><i>якщо щомісячний валовий дохід перевищує 500 тис. AMD, різниця що більше зазначеною суми оподатковується за ставкою 10% від доходу</i></p>	28%
Польща	<p>податок з доходів фізичних осіб - 18%</p> <p><i>для щорічного доходу що перевищує 85,528 PLN, застосовується ставка 32%; внесок на медичне страхування вираховується з ПДФО та складає 7,75% бази оподаткування</i></p> <p><i>соціальні внески - 34,32%, зокрема:</i></p> <p>внесок на пенсії та страхування від інвалідності - 27,52%</p> <p><i>працівник 11,26% + роботодавець 16,26%</i></p>	52,32%

	<p>внесок на страхування від хвороб - 2,45% (сплачує працівник)</p> <p>внесок на страхування від нещасних випадків - 1,8% (для роботодавців, у яких працюють понад дев'ять працівників, ставка складає від 0,4% до 3,6%, залежить від сектора економіки)</p> <p>внесок до Фонду праці - 2,45%</p> <p>внесок до Фонду гарантування виплат працівникам - 0,1% (останні три внеска сплачуються роботодавцем)</p> <p>внесок на медичне страхування вираховується з ПДФО та складає 7,75% бази оподаткування</p>	
Індонезія	<p>податок з доходу - 5% 15% з доходу понад 50 млн. IDR; 25% - понад 250 млн. IDR та 30% - понад 500 млн. IDR</p> <p>внески до програми соціального забезпечення працівника - 14,24%:</p> <p>захист від нещасних випадків на виробництві - від 0,24% до 1,74%</p> <p>страхування від смерті - 0,3%</p> <p>заощадження на старість - 5,7% працівник 2% + роботодавець 3,7%</p> <p>охорона здоров'я – 5% працівник 1% + роботодавець 4%</p> <p>пенсійний внесок – 3% працівник 1% + роботодавець 2%</p>	19,24%

Як чітко спостерігається (Таблиця 5 та Рисунок 2), базові ставки податків та обов'язкових платежів із фонду заробітної плати в Україні знаходяться серед найвищих у зробленій вибірці схожих країн: українська ставка податку на доходи працівників - у першій трійці за величиною. Крім того, ці показники дають лише приблизну картину рівня податкового навантаження на працю внаслідок наявності в окремих країнах значного спектру винятків та пільг із бази оподаткування, а також рівня мінімальної заробітної плати, з якої зазвичай стягуються мінімальні податки.

Спробуємо дати більш широкий ракурс щодо факторів, які впливають на

заробітні плати, та оцінити ступінь їх тяжіння до мінімального податкового навантаження і розмірів тіньової економіки (Таблиця 7).

Рис. 2 Базові ставки податків та обов'язкових платежів із заробітної плати, ставка податків і внесків у % від прибутку, частина податків на працю в оподаткуванні підприємств



Прим.: Обрахунки для середнього підприємства на другому році діяльності, за даними рейтингу DoingBusiness 2018, World Bank Group

Таблиця 7. Деякі показники ринку праці
(дані Міжнародної організації праці²³ та МВФ)

Країна	Мінімальна місячна заробітна плата (МЗП) в дол. США	Середня місячна заробітна плата працівників дані в дол. США (СЗП)	Співвідношення МЗП до СЗП (гр.2/гр.4)	Податкове навантаження на працю (у %)	Розмір тіньової економіки (у % до ВВП) ^{***}
1	2	3	4	5	6
Україна	142	273 ^{уточ 1}	52%	41,5%	42,9%
Грузія	11 ^{уточ 2}	397	2,8%	20%	65,3%
Перу	264*	388	68%	30%	56,4%
Болгарія	238	498	47,8%	41,7%	30,7%
Сербія	255	316	80,7%	46,3%	30%**
Болівія	289*	411	70,3%	42,42%	66,7%
Гватемала	333*	340	97,9%	22,5%	53,5%
Парагвай	368*	480	76,7%	33,5%	35,4%
Вірменія	115*	208	55,3%	28%	43,6%
Польща	469	1 026	45,7%	52,32%	27,5%
Індонезія	127	136	93,4%	19,24%	24,3%

* інші джерела даних²⁴

** дані Світового банку²⁵

*** дані Міжнародного валютного фонду [9,10]

Уточнення:

(1) за даними Держкомстату України, середньомісячна заробітна плата у 2017 році склала 7 104 грн.

(2) розмір мінімальної заробітної плати у Грузії не переглядався більше 18 років - мінімальний оклад був визначений законом на рівні 20 ларі на місяць ще в 1999 році

²³ http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBL_ID=435

²⁴ <https://tradingeconomics.com/country-list/minimum-wages>

²⁵ <http://pubdocs.worldbank.org/en/543161438696455062/Serbia-Public-Financial-Review.pdf>

Таким чином:

(1) Україна входить до числа трьох країн із найменшим розміром як мінімальної, так і середньої заробітних плат, має досить високі показники податкового навантаження на працю (майже 42%) та рівня тіньової економіки (майже 43%), має значну частку заробітних плат, близьких до мінімальної (52%).

(2) Україна є єдиною країною, що має додаткове податкове обтяження на фонд оплати праці - військовий збір (стягується за ставкою 1,5%).

(3) Як вказують зібрані дані, у податковому аспекті національна соціальна система є простою (лише 1 платіж), але обтяжливою за рівнем податкового навантаження.

Як зазначалося раніше (див. главу Розмір держави), сучасні дослідження²⁶ доказово вказують на вагомі негативні економічні наслідки більш високих ставок податків на працю та споживання [1,2,3]:

- призводять, згідно з ефектом заміщення, до скорочення зайнятості населення, особливо у групах з низькими доходами (перерозподіл робочої сили з ринкового сектору до сектору домашніх господарств, що включає самозайнятість, безробіття та неофіційне працевлаштування);
- виступають рушійною силою для витрат на приховування від оподаткування;
- пожвавлюють тіньову економіку, стимулюють пропозицію робочої сили в тіньовій економіці (неформальна зайнятість витісняє легальне працевлаштування);
- негативно впливають на додану вартість у галузях, що значною мірою залежать від низької заробітної плати та орієнтуються на низьку кваліфікацію трудових ресурсів, а також знижують продуктивність праці на рівні підприємств.

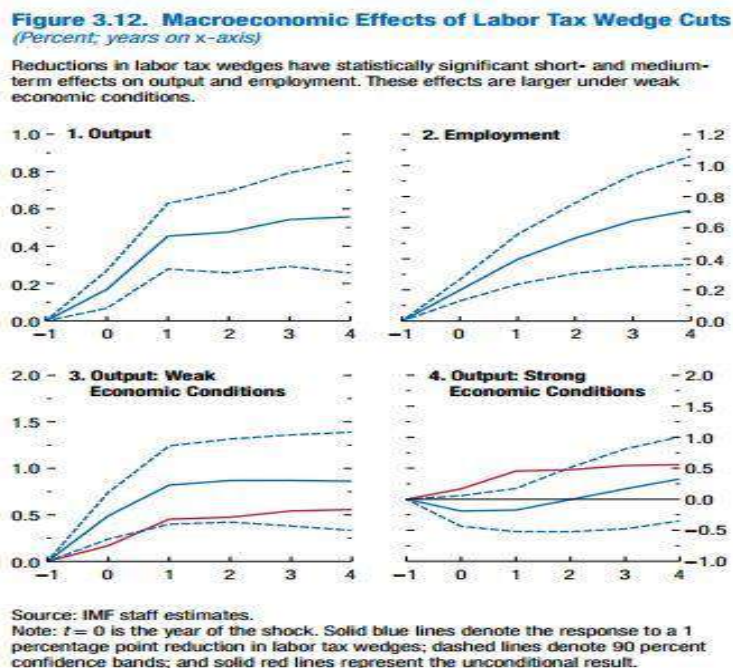
На мікрорівні, крім високих податкових ставок, на зростання та розмір підприємств, особливо малого та середнього бізнесу²⁷, негативно впливають важка регуляторна база та жорстке регулювання ринку праці [4,5]. Водночас шоківі зсуви клину податків на працю (labor tax wedges) здійснюють статистично значимий вплив (як короткостроковий, так і середньостроковий) на обсяги виробництва, зайнятість та економічне зростання.

²⁶ Davis and Henrekson (2004); Prescott (2002, 2003); Schneider (2000, 2002, 2014); Ball et al. (2013); Banerji et al. (2015)

²⁷ Aterido et al. (2011) та Almeida and Carneiro (2009)

Вставка 2: за методологією ОЕСР, податковий клин визначається як співвідношення між сумою податків, що сплачуються середнім одиничним працівником без дітей (зі 100% середньої заробітної плати) та відповідною загальною вартістю праці для роботодавця (витратами роботодавця на заробітну плату, що враховують індивідуальні податки, відрахування на соціальне страхування як робітників, так і роботодавців та інші обов'язкові відрахування з зарплати, якщо такі застосовуються)[6]

Рис. 3. Макроекономічні наслідки зменшення клина податків на працю



Існують переконливі розрахунки, які свідчать що зменшення на 1 відсоток клину податків на працю [7,8] (див. рис. 3):

- у рік реформи збільшує обсяги виробництва на 0,15% на рік та підвищує рівень зайнятості на 0,2% на рік;
- через чотири роки після шокового зсуву збільшує обсяги виробництва на 0,6% на рік та підвищує рівень зайнятості на 0,7% на рік;
- у короткостроковій перспективі призводить до зменшення реальної вартості робочої сили на 0,1%.

При цьому зниження клину податків на працю буває більш ефективним у періоди незадіяних потужностей та несприятливих економічних можливостей, тобто покі триває економічна криза.

Тобто структурування оподаткування шляхом перенесення податкового навантаження з праці позитивно позначається на обсязі виробництва і зайнятості, пожвавлюючи економічне зростання. Але оскільки зниження податкового навантаження на працю не є чарівною паличкою, держава повинна проводити його в поєднанні з іншими структурними реформами, спрямованими на економічне зростання.

Таким чином, рішення, яке впроваджене Україною у 2016 році (про зниження податкового навантаження на працю шляхом зменшення ставки ЄСВ до 22%) було концептуально вірним, але швидше за все, недостатнім. Україна, як і раніше:

- ✓ слабо конкурентна за рівнем податків на працю, особливо в контексті податку з доходів фізичних осіб;
- ✓ має обсяги тіньової економіки, що зіставні із формальною;
- ✓ рівень податкового навантаження залишається високим, внаслідок чого значна кількість українських громадян отримує заробітну плату в конвертах;
- ✓ має один із найнижчих рівнів мінімальної та середньої заробітних плат.

Проблема досі залишається надто актуальною та потребує вирішення (див. вставка 3 та 4):

Вставка 3: «За нашими даними, приблизно **8 млн.** українських громадян працюють у тіні... а рівень тінізації заробітних плат становить **35%**»²⁸.

«Близько **200 млрд. гривень** - це невиплачена заробітна плата, яка знаходиться у тіньовому обороті»²⁹.

Заяви міністра соціальної політики України А.Рєви від 15.06.2017 та 27.07.2017

Вставка 4: Остання законодавча ініціатива групи народних депутатів України, якою пропонується знизити загальне фіскальне навантаження на працю з поточних 40% (ПДФО 18% + ЄСВ 22%) до 25% (10% ПДФО та 15% ЄСВ)

(Законопроект № 8109 від 12.03.2018 року про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання податкової відповідальності громадян)»³⁰

Слід зазначити, що фіскальна роль податків та соціальних внесків на працю коливається від нуля у низці країн, серед - яких Грузія, Сінгапур та Гонконг, - до 18-20% в Австрії та Франції. Подекуди вона є напрочуд незначною: у таких країнах, як Нова Зеландія, Таїланд та Південно-Африканська Республіка в середньому за 2007-16 рр. фіскальна роль податків на працю становила близько 1% від ВВП, а в Австралії та Чилі – 1,3-1,4%. Казахстан і, як не дивно, Данія мають у середньому близько 1,7%. Україна з 5.7% (у 2016 р.) опустилася до нижньої половини списку, але все ще випереджає Болівію, Вірменію та Парагвай. У Болгарії, що має ще старше населення, цей показник складає 7.4% - щоправда, останніми роками наблизився до 8.

²⁸ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2248022-reva-zaaviv-so-v-ukraini-sogodni-35-zarplat-u-tini.html>

²⁹ http://ipress.ua/news/v_tini_znahodytsya_mayzhe_200_mlrd_grn_nevplachenoj_zarplaty__reva_175067.html

³⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63604

У країнах, де за рахунок податків на працю фінансуються солідарні пенсії, природна зміна демографічної ситуації (старіння населення та скорочене відтворення поколінь) призвело до того, що ці пенсійні системи втратили стійкість. Аби забезпечити свої зобов'язання, відповідним державам довелося широко відкрити двері для трудової імміграції – аби замінити природне скорочення робочої сили. Це, своєю чергою, призвело до численних культурних та соціальних проблем і конфліктів, з якими навіть добре сформовані нації Західної Європи не завжди можуть дати раду: зокрема, проблеми виливаються у спалахи насильства, злочинність, правий популізм тощо. Серед іншого, мігранти масово стали отримувати ту саму соціальну допомогу, на яку вони теоретично мали би працювати. Відтак країни, що своєчасно не позбулися солідарних пенсійних систем (або хоча би не звели їхню роль до мінімуму) зараз сплачують за це чималу ціну, і Україні варто було би спробувати уникнути цієї помилки.

Водночас Польща та Болгарія, разом з іншими новими країнами ЄС, які не увійшли до нашого переліку, потерпають від еміграції робітників не менше за Україну, і високі податки на заробітну плату та доходи громадян відіграють у цьому не останню роль, бо пригнічують зростання зарплат до конкурентоспроможного рівня. Але ті країни можуть компенсувати втрату робочої сили за рахунок міграції (хоча і дорогою ціною, як було зазначено вище). Україні ж буде набагато складніше це зробити, не кажучи вже про пов'язані з такою міграцією проблеми. Тому на порядку денному гостро стоїть розірвання прив'язки соціальних виплат до доходів працівників, що дозволить одночасно скасувати податки на працю (тим самим покращуючи умови для створення високооплачуваних робочих місць в Україні), та зробити економіку менш чутливою до кількості робочих місць, з яких наразі сплачуються ті податки.

Цікавий із цієї точки зору досвід Нової Зеландії, де податок на працю для фінансування державної пенсії є добровільним: працівник може відмовитися від нього і дбати про гідну старість самотужки. Держава забезпечує тільки універсальне мінімальне утримання для всіх, хто досягнув 65 років, не вдаючись навіть до перевірки доходів та майнового стану. У Грузії державне пенсійне забезпечення взагалі відсутнє, діє тільки допомога людям похилого віку, яка сплачується коштом бюджету – щоправда, тільки тим, хто не має достатніх статків.

4. Деякі особливості оподаткування мікробізнесу

Спеціальні податкові режими:

Грузія

Законодавство передбачає три спеціальних режими оподаткування мікробізнесу та малого бізнесу:

- **статус мікробізнесу** (ст. 83-87, 93-94 Податкового кодексу), надається фізичним особам, які не використовують працю найнятих осіб і самостійно здійснюють економічну діяльність, від якої вони одержують сумарний сукупний дохід протягом календарного року, що не перевищує 30 000 ларі (*біля 10,2 тис. євро*). При цьому спеціальний режим не поширюється на платників податку на додану вартість. Статус мікробізнесу підтверджується Сертифікатом мікробізнесу, що видається податковим органом. Особи зі статусом мікробізнесу не платять прибутковий податок, але зобов'язані вести облік первинних податкових документів та зберігати їх;

- **статус малого бізнесу** (ст. 88-92, 95 Податкового кодексу), поширюється на фізичних осіб, що отримують сукупний дохід від економічної діяльності протягом календарного року, який не перевищує 100 000 ларі (*34,1 тис. євро*). Статус платника підтверджується Сертифікатом малого бізнесу, що видається податковим органом. Існує вимога щодо обов'язкового використання контрольно-касових апаратів (ККА). Триразове застосування до фізичної особи-підприємця санкції за невикористання ККА протягом календарного року призводить до втрати статусу малого бізнесу. Оподатковуваний дохід малого бізнесу підлягає оподаткуванню за ставками або 5%, або 3% за наявності документів, що засвідчують витрати, пов'язані з отриманням сукупного доходу в розмірі 60% від сукупного доходу. Статус малого бізнесу звільняє від необхідності ведення обліку доходів, але є вимога ведення спеціального Журналу обліку витрат (регулюється наказом Міністра фінансів Грузії). Подання декларації фізичними особами-підприємцями зі статусами мікробізнесу та малого бізнесу здійснюється до 1 квітня року, наступного за звітним. Фізичні особи-підприємці зі статусом малого бізнесу зобов'язані здійснити до бюджету чотири поточні платежі у розмірі 25 відсотків від суми річного податку за минулий рік у строк, не пізніше 15 травня; 15 липня; 15 вересня та 15 грудня;

- **статус платника фіксованого податку** (статті 951-956 Податкового кодексу). Платником фіксованого податку може бути особа, яка не є платником ПДВ та здійснює один або більше дозволених видів діяльності (перелік дозволених видів діяльності та ставка податку встановлюється Урядом). Ставка фіксованого податку може бути в межах від 1 ларі до 2000 ларі на один об'єкт оподаткування або 3% від доходів. Статус підтверджується Сертифікатом платника фіксованого податку, що видається податковим органом.

Перу

Законодавством передбачено декілька режимів підтримки мікробізнесу³¹:

- **єдиний спрощений режим** (Nuevo Régimen Único Simplificado або NRUS), сфера – дрібна торгівля, основні клієнти - кінцеві споживачі. Переваги режиму: не потребує зберігання облікових записів, здійснюється лише один щомісячний фіксований платіж, немає зобов'язань подавати щомісячні або річні податкові звіти. Режим поширюється лише на осіб, що мають обсяги продажу/покупок протягом календарного року, який не перевищує 96 000 перуанських соло* (або 24,12 тис. євро), мають одну торговельну площу та здійснюють дозволені види діяльності. Платники розподіляються на дві категорії: перша сплачує єдиний платіж у сумі біля 5,02 євро на місяць, друга – 12,6 євро на місяць:

Новий спрощений єдиний режим - NRUS			
Скільки платити?	Категорія	Доходи або покупки в Soles up	Щомісячна плата в Soles
	1	5000	20
	2	8000	50

* 1 EUR = 3.98259 PEN

- **податковий режим MYPE** (Nuevo Régimen MYPE Tributario), створений спеціально для "мікро" та "малих" компаній з метою сприяння їх зростанню шляхом надання більш простих умов для виконання своїх податкових зобов'язань (замінює загальний режим податку на прибуток). Росповсюджується лише на платників, загальна сума продажів товарів або надання послуг яких не перевищує 1 700 податкових одиниць (UIT) у фінансовому році (біля 1,785 млн. євро).

³¹ <http://emprender.sunat.gob.pe/como-me-conviene-tributar>

Податковий режим МУРЕ							
Скільки платити?	Оплата за рахунок податку на прибуток:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Чиста сума доходу</th> <th>Оцінити</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Менше 300 UIT</td> <td>1% чистого доходу</td> </tr> <tr> <td>На місяць, що перевищує 300 UIT</td> <td>1,5% чистого доходу або коефіцієнта (*)</td> </tr> </tbody> </table>	Чиста сума доходу	Оцінити	Менше 300 UIT	1% чистого доходу	На місяць, що перевищує 300 UIT	1,5% чистого доходу або коефіцієнта (*)
	Чиста сума доходу	Оцінити					
	Менше 300 UIT	1% чистого доходу					
На місяць, що перевищує 300 UIT	1,5% чистого доходу або коефіцієнта (*)						
(*) Розраховано відповідно до положень статті 85 Закону про податок на прибуток.							
Загальний податок з продажу (IGV) щомісяця: 18% ваших продажів.							

Водночас існує спеціальний режим раннього відновлення податку з продажів (IGV), загальна ставка якого складає 18% (16% саме державний податок та 2% муніципального податку на просування), для компаній, зареєстрованих як мікропідприємство або малий бізнес у відповідному Національному реєстрі (REMYRE) за умови, якщо щорічний рівень продажів не перевищує 300 UIT (біля 305,6 тис. євро). Режим передбачає відшкодування податку з метою сприяння придбанню основних фондів (Ley N° 30296)³².

Болгарія

Для фізичної особи законодавством передбачено можливість реєстрації у якості **індивідуального підприємця** (Єдноличен торговець або ЕТ) за Законом про комерцію (Търговския закон) та відповідним включенням до Торгівельного реєстру. Діяльність ЕТ оподатковується за ставкою 15% від оподаткованого прибутку, що розраховується за правилами для юридичних осіб, тобто загальний режим - перевищення доходів над витратами, що підтверджені первинними документами.

Для самозайнятих осіб згідно п. 1 ст. 29 додаткових положень Закону про податки на доходи фізичних осіб існує ще одна законодавча можливість ведення бізнесу – статус **фрілансера** (свободната професія), що передбачає реєстрацію в окремому реєстрі (регистър БУЛСТАТ), сплату податку за ставкою 10% із використанням нормативу витрат (25% або 40%), можливість розрахунків без застосування касового апарату, звільнення від зобов'язання вести рахунки та подавати річні звіти (фрілансер подає податкову декларацію як фізична особа). Крім цього, у якості платника ПДВ вони зобов'язані зберігати лише два реєстри - журнал купівлі-продажу та журнал продажів (ст. 123 та 124 Закону про ПДВ).

³² <https://www.bakermckenzie.com/es/insight/publications/2017/01/peru-introduces-income-tax-and-vat-measures>

Сербія

Особливі податкові пільги або стимули для приватних осіб у Сербії відсутні, але існує можливість оподаткування доходів від самозайнятості **єдиним податком** (паушално опорезивање), який передбачає звільнення від обов'язку ведення бухгалтерського обліку (ст 40-42 Закону про податок з доходів фізичних осіб³³). Але право на оподаткування за фіксованою ставкою не стосується платників податку, які:

- здійснюють діяльність у наступних сферах: бухгалтерський облік, аудит, податковий консалтинг; реклама та маркетингові дослідження; оптова та роздрібна торгівля (крім кіосків, причепів або інших мобільних об'єктів торгівлі – зокрема, громадське харчування); готелі та ресторани, фінансове посередництво, інвестиційна діяльність та операції з нерухомістю, - та отримують стороннє інвестування до своєї діяльності.
- мають загальний оборот за рік понад 6 000 000 динар (близько 51 тис. євро);
- є платниками податку на додану вартість.

Розмір бази оподаткування єдиним податком встановлюється окремим Указом (Uredbom o bližim u elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti), що оподатковується за ставкою у розмірі 10%. Податкове зобов'язання визначається компетентним податковим органом. Податок сплачується у вигляді щомісячних авансових платежів протягом 15 днів після закінчення кожного місяця.

Болівія

Законодавство країни не передбачає особливостей оподаткування доходів від мікробізнесу.

Гватемала

Законодавством (ст. 45 та 46 Закону про податок на додану вартість³⁴) передбачено застосування особливого режиму сплати ПДВ фізичними або юридичними особами – **малий платник податку** (Régimen de Pequeño Contribuyente). Режим поширюється лише на платників, загальна сума продажів товарів або надання послуг яких не перевищує 150 000 Quetzales на один рік (або 16,62 тис. євро). Ставка яка застосовується до невеликого податку платників податків, становить 5% від загального обсягу валової виручки від продажів або послуг (базова ставка ПДВ - 12%). Обов'язками малого платника податку є щомісячне подання Спрощеної декларації (за формою SAT-2046, подається, навіть якщо платник не працює) та сплата податку.

Крім цього, законодавство дає можливість працівникам, які мають трудові

³³ <http://purs.gov.rs/preduzetnici/pregled-propisa/zakoni/172/zakon-o-porezu-na-dohodak-gradjana.html>

³⁴ <https://goo.gl/eYGaKS>

відносини, вимагати вирахування з сум податку до сплати сум кредиту з податку на додану вартість (суми ПДВ, які сплачено за придбані товари та послуги для особистого користування)³⁵. Працівник може включити до податкової знижки всі документально підтверджені суми ПДВ (платник податків зобов'язаний зберігати на своєму рахунку відповідні оригінальні рахунки-фактури та квитанції протягом чотирьох років - строк давності), що було сплачено за особистими покупками товарів або послуг працівника протягом року у межах Гватемали (максимально 12% від чистого доходу працівника - МАХ). Суми кредиту з ПДВ, що перевищують МАХ, не повертаються. Декларування кредиту з ПДВ здійснюється протягом перших 10 робочих днів у січні кожного року шляхом подання переліку покупок товарів і послуг за минулий фінансовий рік.

Парагвай

У Парагваї в залежності від типу платника податків існують три податкові системи, одну з яких передбачено саме для малого бізнесу та мікробізнесу - **податок з доходів малих платників податків (IRPC)**. Податок затосовується у розмірі 10% лише для тих платників податків, що мають річний дохід менш ніж 100 мільйонів PYG (або не більше 14,61 тис. євро). Крім цього, статтею 39 Закону 4457/12³⁶ передбачено, що:

- мікропідприємства (las microempresas - MIE) звільняються від усіх інших національних податків, крім податку на додану вартість, акцизів (ISC) та IRPC, що включає до свого складу податок на нерухомість;
- місцеві органи влади можуть знизити рівень зборів і муніципальних податків з метою сприяння розвитку мікропідприємств (на жаль, *на практиці зазначена норма не працює*).

Вірменія

Законодавство передбачає декілька спеціальних режимів оподаткування мікробізнесу та малого бізнесу:

- **податок з обороту**, який замінює податок на додану вартість та податок на прибуток (Глава 55 Податкового кодексу). Його платниками вважаються комерційні організації-резиденти, індивідуальні підприємці та нотаріуси з оборотом від реалізації за попередній податковий рік, що не перевищує 58,35 млн. драмів (близько 98,9 тис. євро). Ставки податку – 1,5%, 2,5%, 5%, 10%, 25% (діяльність лотерей);
- **система сімейного підприємництва** (Глава 56 Податкового кодексу) – дозволена діяльність, що спільно здійснюється комерційною організацією або індивідуальним підприємцем - резидентами:
(1) більш, ніж одним членом сім'ї;

³⁵ <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Guatemala-Individual-Other-tax-credits-and-incentives>

³⁶ <http://www.mtess.gov.py/index.php/dgss/marco-legal/leyes/ley-445712-para-las-micro-pequenas-y-medianas-empresas>

(2) з оборотом від реалізації за попередній податковий рік, що не перевищує 18 млн. драмів (біля 30,5 тис. євро);

(3) передбачає сплату лише прибуткового податку в розмірі 5 тис. драмів (8,47 євро) щомісячно за кожного найманого працівника – члена сім'ї, а також податків з імпорту, природоохоронного податку і дорожнього податку;

- **патентний податок** (Глава 57 Податкового кодексу) замінює податок на додану вартість та податок на прибуток – для організацій, лише ПДВ – для індивідуальних підприємців. Охоплює 14 видів діяльності - зокрема, у сфері громадського харчування та перевезення пасажирів автобусом (ст. 276 НК). Ставка патентного податку залежить від виду діяльності, території (в залежності від населеного пункту) та торгівельної площі (до 0,5 кв.м., до 20 кв.м., до 50 кв.м., до 100 кв.м.), та знаходиться у діапазоні від 30 (діяльність автостоянок) до 1 000 000 драмів (діяльність інтернет-тоталізатора).

Польща

Фізична особа може вибирати між кількома спеціальними податковими схемами оподаткування:

- податок з доходів фізичних осіб, який передбачає оподаткування **за лінійним податком** (zryczałtowany podatek dochodowy) в розмірі 19%. Податковою базою для обчислення податку вважається оподатковуваний дохід (тобто виручка, зменшена на витрати, прийняті до відрахування з метою оподаткування). Якщо платник податків застосовує метод розрахунку податку за встановленою ставкою, він позбавляється можливості скористатися більшістю податкових звільнень і відрахувань. Проте дозволяється застосовувати до відрахування наступні суми:

- із суми доходу - суму збитку, що виник у попередні податкові періоди (у зв'язку зі здійсненням підприємницької діяльності);

- із суми доходу – суми що підлягають обов'язковій сплаті (внески на пенсійне страхування, страхування від інвалідності, хвороб і нещасних випадків) та сплачені платником податків;

- із суми податку - суми сплачених у податковому році обов'язкових внесків на медичне страхування.

Вибір цього методу оподаткування відбувається за допомогою письмової заяви платника податків. Податок сплачується щорічно на підставі податкових декларацій та із застосуванням щоквартальних авансових платежів;

- **оподаткування за єдиною (фіксованою) ставкою** згідно з законом від 20.11.1998 року (O zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne) . Закон передбачає два режими оподаткування:

- **оподаткування доходів від несільськогосподарської діяльності** – зокрема, у сфері послуг (ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych), який за своєю суттю є паушальним (акордним) платежем з задекларованих доходів.

Оподаткуванню підлягає виручка (а не доход), тобто в подібних випадках не дозволяється прийняти до відрахування будь-які витрати. Обчислений податок сплачується єдиним платежем. Для цього різновиду податку з доходів встановлено низку обмежень - зокрема, в залежності від виду діяльності (не поширюється на бухгалтерів і аудиторів, аптечні заклади, охоронну діяльність, пункти обміну валют, юристів) і від обсягу доходів (за попередній рік не перевищує суму, еквівалентну 250 000 євро). Облік спрощений, враховуються тільки доходи (без вирахування витрат). Ставка податку (в залежності від виду діяльності) може становити 20%, 17%, 8,5%, 5,5%, 3% або 2%. Платники податку зобов'язані вести спрощений бухгалтерський облік: облік доходів, облік основних засобів та нематеріальних активів;

- **податкова картка** (karty podatkowej), яка є найближчим аналогом українського єдиного податку першої групи. Розмір податку (діапазон від 59 до 2 516 злотих) залежить не тільки від виду діяльності (їх біля 100), а й від кількості найманих працівників та розміру населеного пункту. Податкова карта звільняє від обов'язку ведення бухгалтерського обліку, подання податкових декларацій, сплати авансових платежів та застосування РРО (при обсягах продажу не більше 20 тис. злотих або 4,8 тис євро). Сума податку визначається рішенням податкового органу окремо для кожного податкового року. Податок зменшується на суму сплачених платежів за медичне страхування (7,75% від бази оподаткування).

Індонезія

Малі та середні підприємства - платники податку на прибуток з річним оборотом не більш ніж 50 млрд. рупій (майже 3 млн. євро) - мають право застосовувати знижену ставку податку на прибуток підприємств - 12,5% (базова 25%). Крім цього, на частину прибутку (до частки валового обороту у 4,8 млрд. рупій) діє 50% податкова знижка.

Одночасно, компанії та індивідуальні підприємці з валовим оборотом не більше 4,8 млрд. рупій на рік (або 283,14 тис. євро) підлягають сплаті податку з доходів на рівні 1% з обороту (Government Regulation № 46 від 12.06.2013 року)³⁷.

Зібрані дані свідчать, що в аспекті підтримки мікробізнесу українська система оподаткування не має значних відхилень та застосовує більшість інструментів, характерних для країн, що підлягали моніторингу:

- наявність спеціального податкового режиму - спрощена система оподаткування, обліку та звітності - Глава 1 Розділу XIV Податкового Кодексу України;
- існування пільг та спрощень для мікрокомпаній - платників податку на

³⁷ <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert--indonesia-issues-regulation-on-1--tax-rate-on-gross-revenue-applicable-to-small-and-medium-taxpayers>

прибуток – пункт 44 Підрозділу 4 Розділу XX Податкового Кодексу України.

Податки на майно

Різні країни обкладають податками землю, нерухомість, капітал, чисту (балансову) вартість активів – цілком чи частково, а також транзакції – такі, як продаж, успадкування, подарунки тощо. Різноманітність систем важко описати, бо у кожній країні такі податки історично склалися під впливом своїх обставин. Загалом низка країн взагалі не оподатковує майно – Канада, Кенія, Мальдіви, деякі африканські країни, а подекуди – як-от у США та Великій Британії, Ірландії, Франції та інших – ці податки становлять 3-4% ВВП. Якщо брати тільки регулярні податки на нерухоме майно (включно з землею), то в США та Великій Британії вони становили, в середньому за 2007-2016 рр., 2.8% та 3% ВВП відповідно.

Як бачимо (див. Таблицю 8), Україна збирає більше податку на нерухоме майно, ніж Вірменія, Болгарія, Румунія, Індонезія, Парагвай та Сербія, але не набагато, і відчутно менше, ніж Грузія та Польща. Але навіть Росія з 1.3% ВВП суттєво випереджає усі названі країни, попри відсутність англосаксонських традицій.

Таким чином, Україна, в разі модернізації оподаткування землі/нерухомості, має непоганий потенціал із поступового нарощування надходжень від цього податку. Якщо порівнювати з максимальними рівнями, він складає 2.5% ВВП. Але зважаючи на те, що в Україні ми не обмежені історичними традиціями і можемо застосувати найсучасніші методики як щодо оцінки, так і щодо самої конструкції податку (зокрема, зарахування його при сплаті податків на доходи), то у нас цей рівень може бути і перевершено, оскільки зростання відбуватиметься з автоматичним зниженням інших, більш обтяжливих, податків.

Оподаткуванню майна та пропозиціям щодо його вдосконалення вже було присвячене окреме [дослідження](#), і це питання заслуговує на подальший повноцінний аналіз, який буде зроблено незабаром.

Висновки

Таким чином, для пришвидшення економічного зростання Україні треба підвищувати якість державного врядування та скорочувати розмір уряду. Обох цілей одночасно можна досягти за рахунок звуження функцій держави до того рівня, який можна реально профінансувати та проконтролювати. Економічно це означає скорочення перерозподілу через публічні фінанси до рівня, меншого за 40% від ВВП, вже в найближчій перспективі, і ще на 3-5% - протягом кількох років. Саме такі параметри рекомендовані й авторами [аналітичної роботи](#) ЦЕС про оптимальний розмір державних видатків в Україні, де було рекомендовано досягти рівня від 35% до 37% від ВВП. Це, на жаль, не зробить з України «тигра», але принаймні дозволить

переміститися всередину «другого квадранту», посісти місце серед бодай не найбільш «просунутих», але все ж більш благополучних країн Балкан та Латинської Америки. Скорочення розміру уряду має відбуватися насамперед за рахунок найбільш шкідливих для економічного зростання податків: на прибуток підприємств (який, сподіваємося, ближчим часом буде замінено на податок з виведеного капіталу, що автоматично потягне за собою певне скорочення навантаження) та податків на працю і доходи громадян.

Але потенціал скорочення навантаження на доходи корпорацій обмежено насамперед його і без того невисокою фіскальною роллю. Окрім того, країни з надто низькими корпоративними податками наражаються на «анти-офшорні» обмеження, які суттєво ускладнюють життя сумлінним іноземним інвесторам. **Нарешті, ставка корпоративного податку має кореспондуватися зі ставкою податку на доходи громадян – отже, знижувати їх доведеться разом, а це означає набагато суттєвіші фіскальні втрати, - тому має швидше розглядатися разом зі зниженням податків на працю.** Заміна податку на прибуток податком на виведений капітал може дещо зменшити податковий тиск, хоча головна мета реформи полягає не в цьому.

Наразі фіскальна роль податків на працю складає трохи менше 6% від ВВП. Отже, зазначене вище скорочення розміру уряду дозволяє взагалі відмовитися від такого податку (або ж скоротити вдвічі одночасно і ЄСВ, і податок на доходи громадян, але це складніший маневр). Це, своєю чергою, згідно з розрахунками, може збільшити ВВП за чотири роки на 12-18% додатково, забезпечивши «бонусні» 3-5% зростання – тобто разом з іншими реформами, збільшивши загальні темпи зростання до 6-8% на рік, а то і більше. Таке зростання могло би утворити потужний імпульс, який радикально змінить економічне становище України як із точки зору реального покращення (виходу на докризовий, 2008 р., рівень доходів), так і з точки зору іміджу та відповідно - інтересу з боку інвесторів. Якщо надалі підтримати такий імпульс відповідними реформами, в тому числі подальшим скороченням розміру уряду з одночасним поліпшенням якості врядування, то цей імпульс мав би шанс перерости у довготривале пришвидшене зростання.

Зокрема, зростанню сприяло би зміщення податкового навантаження з доходів громадян та підприємств (тут ставки мають бути взаємно узгоджені) в бік податків на землю/нерухоме майно – звичайно, після реформи самих таких податків, яка мала б удосконалити їх нарахування та адміністрування, як ми вже пропонували. Україна, як і решта країн, які ми детально розглянули у цій роботі, має великий потенціал для такого маневру (див. Табл. 8), оскільки податки на зарплати відіграють у них (окрім Грузії) значно більшу роль, ніж податки на майно – а за висновками досліджень ОЕСР варто було би робити навпаки (якщо податки на працю взагалі мають право на існування).

Таблиця 8. Розмір видатків уряду, фіскальна роль податків на працю та регулярних податків на нерухоме майно (в середньому за 2007-16 рр.) у країнах, взятих до порівняння

Країна ³⁸	Розмір видатків уряду (% ВВП)	Фіскальна роль податків на працю (% ВВП)	Фіскальна роль податків на майно (% ВВП)
Україна	44,94	11,64	0,51
Вірменія	27,76	2,67	0,37
Болівія	34,72	1,83	0,70
Болгарія	37,45	7,39	0,27
Грузія	30,78	0,00	0,86
Індонезія	17,80	1,19	0,35
Парагвай	20,85	4,04	0,36
Перу	21,09	2,02	0,24
Польща	43,46	12,97	1,19
Сербія	45,57	12,71	0,35

Джерело: МВФ, розрахунки авторів

Окремого розгляду потребує відповідність такого маневру згаданому на початку принципу: *«стимули, які створюються податковою системою, не повинні перешкоджати реалізації конкурентних переваг країни»*.

За даними «Звіту про Світову Конкурентоспроможність», конкурентними перевагами України (позиціями, за якими вона входить до перших 50 на тлі свого 81-го місця з 137 країн) можна вважати:

- розмір ринку (внутрішнього та зовнішнього, відносну відкритість для торгівлі);
- залізничну інфраструктуру, зв'язок;
- якість людського капіталу (з певними застереженнями - освіту, дитячу смертність, доступність інженерів та дослідників);
- легкість відкриття бізнесу;
- відносну гнучкість ринків праці;
- здатність до іновацій.

³⁸ Дані щодо Гватемали у відповідній базі МВФ з невідомих причин відсутні. На жаль, дані з бази ОЕСР, де Гватемала присутня, розраховані, ймовірно, за іншою методологією, тому їх не можна порівнювати – для тих країн, які присутні в обох базах, значення є різними.

Це означає, що перспективи розвитку країни пов'язані насамперед із розширенням участі у світовому розподілі праці за рахунок прискореного розвитку постіндустріального («економіки знань») та, напевне, аграрного (яке залишилося поза увагою методології) підприємництва, а також нішових інновативних виробництв з поставкою товарів переважно на експорт. До подібних висновків прийшов і поглиблений аналіз конкурентної позиції України, який Світовий Економічний Форум проводив в 2013 р. **Отже, податкова система має якнайменше пригнічувати розвиток людського капіталу, створення робочих місць (особливо – високооплачуваних, які використовують наукові та інженерні кадри), підприємство як таке і зовнішньоекономічну діяльність. Також система має, за можливості, стимулювати ефективне використання сільськогосподарських угідь.**

Усім цим вимогам якнайкраще відповідає політика зменшення (аж до повного знищення) навантаження на заробітну плату з одночасною компенсацією за рахунок суттєвого зниження неефективних видатків бюджету та модифікації оподаткування землі та іншого нерухомого майна при загальному зниженні податкового тягаря. Така політика не збільшить (а переважно зменшить) навантаження на підприємства, окрім рідкісних випадків. Переважна більшість виграє, пропорційно до працемісткості. У галузях, де традиційно використовується відносно дешева робоча сила, це дозволить збільшити оплату праці – отже, допоможе втримати робочі руки в Україні на тлі міграційного тиску.

Слід зазначити, що згідно з останніми опитуваннями – зокрема, [даними](#) міжнародної кадрової організації Headhunter, - найбільш впливовим на процеси міграції українських робітників до інших країн фактором є рівень заробітної плати. При цьому, як зазначають представники бізнесу, найбільш критичним фактором, який стримує підняття заробітної плати співробітникам, є високий рівень навантаження на фонд оплати праці.

Як ми бачимо з Таблиці 7 та даних Міжнародної організації праці за іншими країнами, середня місячна заробітна плата працівників в Україні нижча за країни-сусіди у більшості випадків на кілька десятків відсотків (30-50%). Саме тому зниження податкового тягаря та підняття заробітних плат навіть на десятки відсотків зробить Україну значно більш конкурентоздатною у порівнянні із сусідніми країнами.

Галузі з дорогою робочою силою (такі, як ІТ, юриспруденція, консалтинг, тощо) вже фактично багато в чому знизили навантаження на неї завдяки використанню 3 гр. ССО – не завжди за призначанням, але на користь реалізації конкурентних переваг та збереженню кадрів в Україні. Проте така організація бізнесу має свої великі недоліки та виступає фактором ризику, оскільки може в будь-який момент викликати претензії з боку податкових органів, а то і взагалі підпасти під законодавчі утиски. З іншого боку, такі зловживання ССО дають аргументи її супротивникам, прихильникам скасування або вихолощення спрощеного оподаткування як такого. Зменшення ПДФО до 10% (як у Болгарії) з одночасним скасуванням нарахувань на заробітні плати (як у Грузії) створить як для роботодавця, так і для працівника привабливу альтернативу зловживанням ССО у вигляді

повноцінного працевлаштування з відносно невеликою втратою «чистого» доходу – в результаті можна очікувати зняття основної маси проблем, пов'язаних зі зловживаннями 3 гр. ССО з метою уникнення трудових стосунків³⁹. Також за такого рівня оподаткування втратять сенс значно масовіші явища - виплати «в конвертах» і нелегальна зайнятість, тож можна очікувати на масову детінізацію зарплат⁴⁰. Отже, запропонована реформа (хоча і в супроводі декількох інших) дозволить покінчити з великим пластом проблем, які наразі ускладнюють життя як підприємців і їхніх найманих працівників, так і держави.

Безумовно, скоротити витрати уряду на 5-6% в ближчій перспективі, а загалом на 8-10% - нелегка задача, особливо зважаючи на те, що багато витрат, які можна було «порізати» відносно легко, бо вони лежали на поверхні, вже пішли «під ніж» за останні роки. Роздування витрат у 2017-18 рр. відбувалося переважно за рахунок статей, які політично неможливо (та й навряд чи бажано) відкотити назад, – переважно зарплат бюджетників та пенсій. Утім, дивлячись на приклади вкрай низької ефективності бюджетних витрат та все ще чималих обсягів розкрадання, можна стверджувати доволі впевнено, що потенціал для скорочення залишився чималий. Але його розкриття є предметом подальшої роботи.

³⁹ щоправда, для цього треба буде ще лібералізувати трудове законодавство, але це інша тема

⁴⁰ Для легалізації зайнятості теж необхідно лібералізувати трудові відносини, адже зараз частина неофіційної зайнятості пов'язана саме з небажанням роботодавця брати на себе невиправдані обтяжливі зобов'язання. Також залишається проблема субсидій на оплату комунальних тарифів, адже наймані працівники отримали стимул вимагати саме неофіційної оплати, аби не втратити право на субсидію

Використані джерела (References):

1. Davis and Henrekson (2004), Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons, стр. 37-38, NBER Working Paper 10509: <http://www.nber.org/papers/w10509>
2. Friedrich Schneider (2014), The Shadow Economy:
http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2014/ShadEc_2014.pdf
3. Ralph-C Bayery and Matthias Sutterz (2008), The excess burden of tax evasion - An experimental detection-concealment contest:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.181.645&rep=rep1&type=pdf>
4. Almeida, R., & Carneiro, P. (2009). Enforcement of Labor Regulation and Firm Size. Journal of Comparative Economics, 37, 28-46
5. Aterido, R., Hallward-Driemeier, M., & Pagès, C. (2011). Big constraints to small firms' growth?
Business environment and employment growth across firms. Economic Development and Cultural Change, 59(3), 609-647
6. OECD Tax wedge 2017: <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm>
7. World Economic Outlook, April 2016: Too Slow for Too Long, International Monetary Fund
8. Arpaia and Carone (2004), Do labour taxes (and their composition) affect wages in the short and the long run?:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication552_en.pdf
9. Medina and Schneider (2017), Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015:
http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2017/JointPaper_LeandroMedina_158countries.pdf
10. Medina and Schneider (2018), «Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?», IMF Working Paper, WP/18/17