



**Center of Public Finance
and Governance**
at Kyiv School of Economics

KSE

Kyiv
School of
Economics

Дослідження:

Податкові пільги. Кого та в якому обсязі субсидує Україна через надання податкових пільг?

Автори:

Дарина Марчак, Юлія Маркуц, Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Рецензенти:

Ілона Сологуб, керівник Вокс Україна
Яна Бугрімова, колишній директор Департаменту податкової політики Міністерства фінансів

Зміст

Ключові висновки	3
Розділ 1. Податкові пільги в Україні	6
Розділ 2. Міжнародний досвід надання податкових пільг та рекомендації.....	19
Розділ 3. Структура податкових пільг в Україні у 2010-2019 роках за видами податків.	25
Розділ 4. Структура отримувачів податкових пільг.....	29
Розділ 5. Структура податкових пільг за рівнем бюджетів.....	32
Висновки.....	35
Рекомендації	37
Література	38
Додаток.....	40

Ключові висновки

Податкові пільги - один із розповсюджених інструментів державної підтримки економічної активності. Податкова пільга - це звільнення платника податків від обов'язку з нарахування та сплати податку (збору) або його сплата в меншому розмірі.

Зазвичай країни надають пільги для досягнення таких цілей:

- 1) залучення прямих іноземних інвестицій;
- 2) протидія наслідкам неефективної макроекономічної політики та відсутності дієвих інституцій;
- 3) протидія негативним наслідкам неефективної податкової системи;
- 4) досягнення міжнародної конкурентоспроможності;
- 5) подолання «провалів ринку», стимулювання регіонального розвитку та покращення розподілу доходів.

Втім, хоча податкові пільги й поширені в країнах, що розвиваються, згідно з міжнародними дослідженнями вони не є оптимальним інструментом стимулювання економічної активності. Адже цей інструмент:

- 1) **порушує три основні принципи оподаткування:** ефективність, справедливість та простоту;
- 2) **викривлює конкуренцію.** Адже за «щедрість» держави у підтримці одних додатково платять інші платники податків. Отже зростає нерівність між платниками податків та зменшується податкова база (обсяг податків, який в принципі може зібрати держава);
- 3) призводить до **втрат надходжень бюджету**, тобто доходів, які держава могла б отримати - та за які могла б профінансувати додаткові медичні, освітні, соціальні послуги громадянам чи розвиток інфраструктури - тобто ті проекти, які покращують інвестиційний клімат. Загалом, **податкові пільги не є компенсацією за поганий інвестиційний клімат;**
- 4) не впливає або лише **незначно впливає на залучення нових інвестицій** у країни, що розвиваються. Як правило, ті самі інвестиції були б здійснені й без податкових пільг;
- 5) неминуче створює благодатне підґрунтя для отримання **незаслуженого прибутку**, особливо в країнах, що розвиваються, в тому числі за рахунок викривлення показників своєї діяльності з метою відповідності критеріям для отримання пільг.

Країни, які найменше користуються податковими пільгами, зберігають найширшу податкову базу. Це дозволяє їм оподатковувати всіх за мінімальною ставкою, що є найбільш ефективним методом стимулювання економічної діяльності.

Саме тому найкращою практикою, згідно з сучасними підходами до управління публічними фінансами, є мінімізація надання податкових пільг. За необхідності суб'єктів господарювання можна підтримати не з дохідної, а з видаткової частини бюджету (наприклад, прямими субсидіями). Якщо ж країна все-таки вирішить запровадити податкові пільги, надзвичайно важливо мати чіткі, прозорі та об'єктивні критерії визначення отримувачів пільг.

В Україні відсутня державна політика надання податкових пільг. Тобто немає правил та принципів, які б визначали, за яких умов, у яких галузях та яким саме суб'єктам господарювання можуть надаватись податкові пільги. Немає й аналізу впливу наданих податкових пільг на економічну активність суб'єктів господарювання та ефективність їхньої роботи.

Натомість головним джерелом пільг є лобізм – потужні підприємства отримують пільги завдяки «співпраці» з парламентом. Інколи пільги можуть відігравати роль «валюти» – ними уряд «розплачується» з депутатами за голосування за важливі закони (наприклад, закон про бюджет). Про це свідчить той факт, що $\frac{3}{4}$ пільг були ухвалені наприкінці року.

Це призводить до значного розмивання бази доходів - надаючи пільги обмеженому колу суб'єктів, уряд зменшує свої можливості фінансувати бюджетні видатки.

За 10 років (2010-2019 роки), які проаналізовано в цій роботі, Україна втратила від податкових пільг 827 млрд грн у цінах 2019 року (це 83% доходів бюджету того самого року) або понад 33 млрд дол. (за середньорічним курсом). Нерідко обсяг втрачених через пільги доходів бюджету був близький до обсягу зовнішніх запозичень здійснених урядом у той самий рік. Тобто ліквідувавши пільги, держава могла б значно скоротити борг та оздоровити державні фінанси.

Протягом досліджуваного періоду Україна намагалася вибратись із пастки податкових пільг, і з 2013 по 2017 роки зробила значні зусилля для зниження втрат бюджету від них. Зменшення обсягу пільг та розширення бази оподаткування було одним із кроків для подолання чергової економічної кризи та виконання умов МВФ.

Однак після досягнення макроекономічної стабілізації пільги починають відроджуватися. Так відбулося у 2011-2012 роках (після кризи 2009 року). Те саме ми спостерігаємо у 2018-2019 роках, із прискоренням тенденції у 2020 році, коли парламентарі намагаються компенсувати пільгами поганий інвестиційний клімат.

Така залежність пільг від стану державних фінансів зводить нанівець їхній потенційний позитивний ефект для стимулювання інвестицій в економіці. Тобто суб'єкти, які отримали пільги, не можуть бути певні, що під час чергової бюджетної кризи їхні пільги не скасують. Водночас, ті, хто здійснив інвестиції в

період скорочення пільг, раптово можуть виявити, що їхні конкуренти здобули несправедливу перевагу у вигляді пільг. Це підвищує невизначеність для підприємств та знижує стимули до інвестицій.

Останніми роками змінилася структура пільговиків (суб'єктів господарювання, які скористалися правом на податкову пільгу). Якщо у 2010-2011 роках головними отримувачами пільг були підприємства сільського господарства, транспортної та торговельної галузей, у 2015 році - агровиробники, то **у 2018-2019 роках до лідерів за обсягом отриманих пільг увійшли підприємства соціально-гуманітарної сфери, зокрема медичної та освітньої галузей.**

Рекомендації за результатами дослідження:

- 1) визначити на законодавчому рівні (у Податковому кодексі) державну політику з надання пільг;
- 2) залишити лише Уряду право законодавчої ініціативи із запровадження податкових пільг з метою забезпечення якісного аналізу доцільності та наслідків надання таких пільг, а також зменшення можливостей корупційного впливу на народних депутатів з метою лобіювання пільг;
- 3) визначити у Податковому кодексі, що пакет супроводжуючих документів до проектів законів про зміни до Податкового кодексу про надання податкових пільг має містити детальну аргументацію та розрахунки доцільності надання пільг, втрат від пільг та очікуваного соціально-економічного ефекту від їх запровадження, а також методику розрахунку цього ефекту;
- 4) включити до Довідників пільг Державної податкової служби та статистики Мінфіну інформацію про обсяги фактичної підтримки суб'єктів господарювання з бюджету за рахунок прихованих податкових пільг;
- 5) оприлюднювати повну інформацію про те, які компанії та в якому обсязі є бенефіціарами податкових пільг;
- 6) регулярно здійснювати та оприлюднювати дослідження впливу податкових пільг на розвиток галузей, яким ці пільги були надані.

Розділ 1.

Податкові пільги в Україні

Податкові пільги поширені в країнах, що розвиваються, але обсяг та тип податкових пільг відрізняються залежно від галузі, що отримує підтримку, регіону та рівня доходів у країні. За даними Світового банку [30] в розрізі галузей 49–72% усіх країн, що розвиваються, пропонують один чи декілька видів податкових пільг для суб'єктів господарювання.

Протягом 2009-2015 років 46% країн, що розвиваються, запровадили нові податкові пільги або збільшили щедрість існуючих хоча б в одному секторі економіки. І лише 24% країн, що розвиваються, скасували податкові пільги або зробили їх менш щедрими хоча б в одному секторі за той самий період [30].

Україна також активно використовує податкові пільги для стимулювання підприємницької діяльності (рис. 1). Це пільги за такими податками:

- 1) податок на прибуток підприємств;
- 2) податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування;
- 3) акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції);
- 4) акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції);
- 5) податок на майно;
- 6) збір за місця для паркування транспортних засобів;
- 7) туристичний збір;
- 8) державне мито.

Рисунок 1. Способи надання податкових пільг



Джерело: складено авторами за Податковим кодексом України

Цей перелік не враховує існування розгалуженої системи прихованих податкових пільг для різних галузей економіки.

Йдеться про тимчасові стимулюючі ставки з рентної плати для нових родовищ; спеціальний режим оподаткування для аграрного сектору тощо. Наприклад, незважаючи на скасування однієї з найбільших «формальних» податкових пільг - спеціального режиму з оподаткування ПДВ, - аграрний сектор продовжує користуватись цілим комплексом пільг спрощеного режиму оподаткування для фермерських господарств, таких як:

- можливість перебування на 4 групі спрощеної системи оподаткування і сплата єдиного податку (5%) замість податку на прибуток підприємств (18%);
- звільнення від сплати податку на доходи нерезидента за ставкою 15% для умовних нерезидентів (ст. 141.4.2 Податкового кодексу);
- виведення з-під законодавства про трансфертне ціноутворення;
- пільга зі сплати земельного податку (ст. 281.3, 297.1 Податкового кодексу).

Підприємства інших галузей також використовують «спрощенку» та спецрежими оподаткування для мінімізації податків.

Обсяги фактичних податкових пільг, що надаються за цими спеціальними пільговими режимами, є об'єктом окремого дослідження та не обчислювались у рамках даної роботи.

Надання податкових пільг регулює Податковий кодекс України. Державна податкова служба України (далі - ДПС) зводить інформацію про перелік податкових пільг, що надаються згідно з Податковим кодексом, кількість отримувачів пільг та втрати доходів бюджету внаслідок їх надання, а також формує Довідники пільг наданих чинним законодавством по сплаті податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Дані з цих довідників були використані для цієї роботи.¹ У дослідженні не враховані пільги з податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску.

Ціна питання

В Україні існує декілька видів податкових пільг:

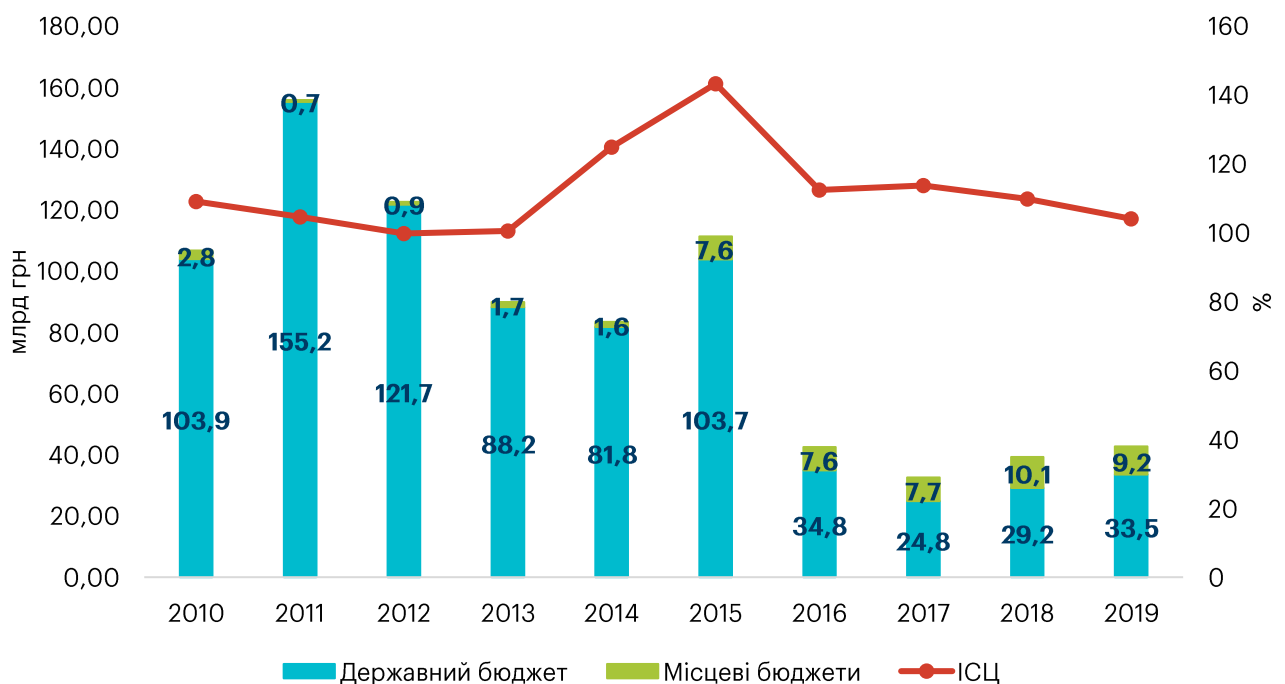
- 1) **пільги для підтримки/стимулювання певних галузей економіки (наприклад, літакобудування, що отримало пільги до 2025 року);**

¹ Податковим кодексом (п. 30.6 статті 30) встановлено, що суми податку та збору, не сплачені суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг, обліковуються самим суб'єктом - платником податків. Облік зазначених коштів ведеться в порядку затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 року № 1233, відповідно до якої суб'єкт господарювання, що не сплачує податки та збори у зв'язку з отриманням податкових пільг, веде їх облік та відображає цю інформацію у податковій звітності, що подається контролюючому органу - ДПС. В свою чергу, системний облік видів пільг за їх кодами здійснюється ДПС у довідниках податкових пільг, а саме у Довіднику податкових пільг, що є втратами доходів бюджету, та Довіднику інших податкових пільг. Форма та порядок складання довідників податкових пільг затверджені наказом ДФС від 14.12.2016 р. №1017 «Про формування звітів щодо податкових та митних пільг».

- 2) пільги надані у відповідь на кризові явища (проведення ООС (АТО), поширення коронавірусної хвороби COVID-19 тощо);
- 3) пільги для певних категорії громадян та підприємств і організацій (неприбуткових організацій, громадських організацій, осіб з інвалідністю тощо).

Протягом 2010-2019 років Державний бюджет України «завдяки» податковим пільгам втратив 776,8 млрд грн, місцеві бюджети – 49,9 млрд грн у цінах 2019 року (рис. 2).

Рисунок 2. Втрати від податкових пільг, млрд грн у цінах 2019 року



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

У 2010-2012 роках, а також у 2015 році, сумарний обсяг податкових пільг перевищував 100 млрд грн у цінах 2019 року (для порівняння – оборонний бюджет 2019 року – 107 млрд грн).

Податковий кодекс ухвалений у 2010 році значно розширив обсяг пільг і втрати від них. Протягом 2012-2014 років уряд намагався знижувати обсяг пільг, але 2015 року вони знову вирости.

Наприкінці 2014 року, в рамках програми МВФ, було ухвалено [закон²](#) про значне скорочення пільг. Тож у 2016 році обсяг пільг знизився у 2,7 рази порівняно з 2015.

² Закон від 28.12.2014 р. № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»

Проте з 2018 року обсяг втрат бюджету від надання пільг знову почав зростати. У 2019 році зведений бюджет недоотримав 43 млрд грн (для порівняння – це бюджет Міністерства освіти).

Якби не було податкових пільг, дефіцит сектору держуправління в останні чотири роки був би нижчим на 30-50% (рис. 3). Але насправді він був би ще меншим, бо рівні правила гри сприяли б бізнес-активності та відповідно зростанню податкових надходжень.

Рисунок 3. Дефіцит сектору державного управління³ та податкові пільги за 2010-2019 роки



Джерело: Державна податкова служба України, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

У доларовому еквіваленті обсяг “випадаючих” надходжень бюджетів дорівнює, а в окремі роки - значно перевищує обсяг коштів, які держава залучала на зовнішніх ринках та/ чи у зовнішніх кредиторів. Зокрема, у 2011 році уряд фактично дозволив бізнесу не сплачувати податки на суму 7,4 млрд дол. США. При цьому державний борг виріс на понад 5 млрд дол., із яких майже 3 млрд дол. уряд залучив на зовнішніх ринках.

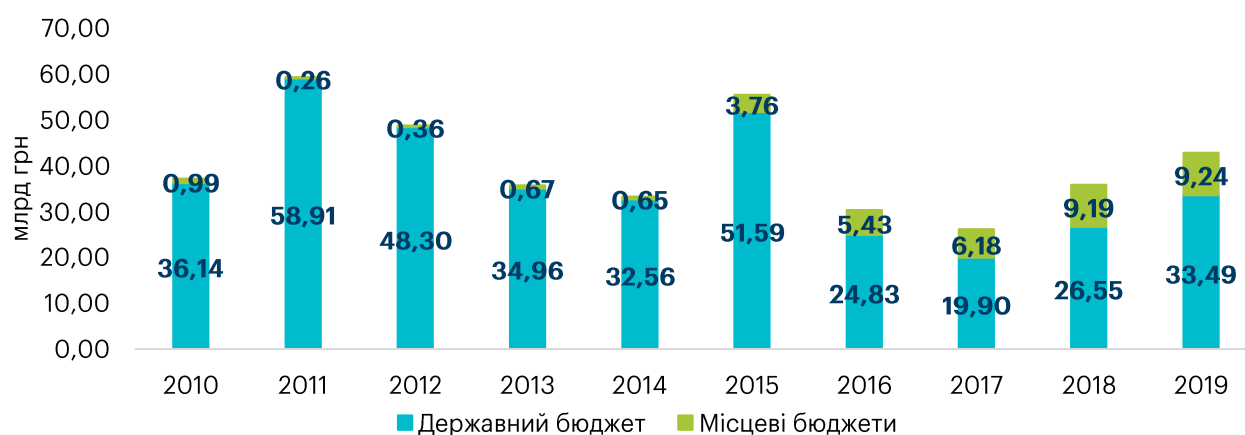
У 2019 році обсяг втрат бюджету від пільг у доларовому еквіваленті становив 1,3 млрд дол. США, що співставно з обсягом залучення боргу на європейських ринках

³ Сектор загального державного управління включає державний і місцеві бюджети, позабюджетні фонди соціального страхування

капіталу (1 млрд євро у червні 2019 року), за обслуговування якого держава додатково сплачує 6,75% річних. Отже, на підтримку окремих бізнесів Уряд витрачав обсяг коштів співмірний з державними запозиченнями.

Оскільки пільги надаються головним чином з загальнодержавних податків – насамперед ПДВ – більше страждає від них державний бюджет. Однак, з початком децентралізації недоотримувати доходи внаслідок пільг стали й місцеві бюджети – переважно це пільги з податку на майно (рис. 4, 5).

Рисунок 4. Розподіл втрат від податкових пільг між бюджетами



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Рисунок. 5. Частка податкових пільг від доходів⁴ державного та місцевих бюджетів



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

⁴ Тут і далі в дослідженні під доходами бюджету вважається фактичний обсяг доходів бюджету без урахування обсягу податкових пільг

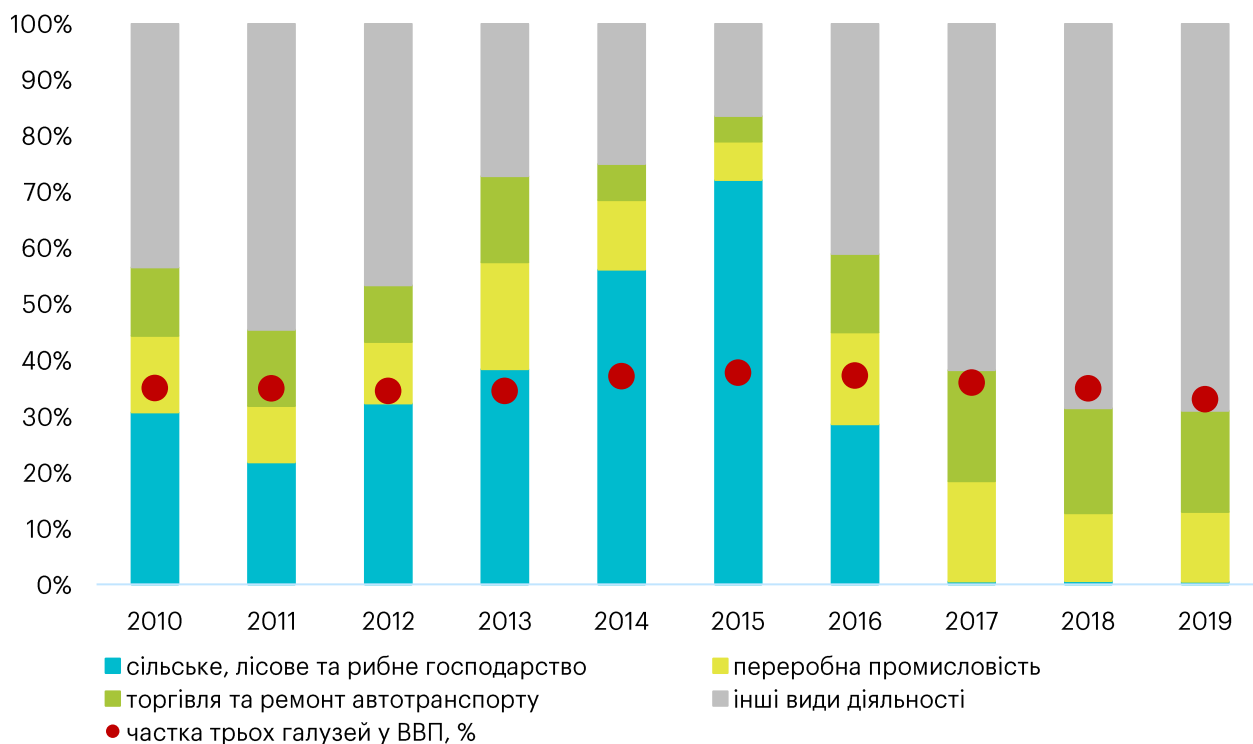
Політика з надання пільг

Особливість української політики надання пільг – відсутність такої політики. У нас немає правил та принципів надання пільг (яким підприємствам, яким галузям, на який термін, з якою метою тощо).

Тому фактично пільги стали одним з інструментів політичного торгу, «валютою» в переговорах між урядом та парламентом про депутатську підтримку важливих урядових законопроектів (наприклад, про державний бюджет). Згідно з даними ДПС, за останні 5 років 75% всіх пільг ухвалено саме наприкінці року (листопад-грудень). Це прямо суперечить вимогам Податкового кодексу, згідно з якими зміни до податкового законодавства мають ухвалюватись парламентом не пізніше, ніж за 6 місяців до їхнього вступу в дію.

У свою чергу, зусилля парламентарів із впровадження пільг лобіюють майбутні бенефіціари цих пільг. Не дивно, що податкові пільги переважно отримують галузі, які мають найбільшу частку у ВВП – сільське господарство, переробна промисловість, торгівля та ремонт (рис. 6). Адже ці галузі мають найпотужніше лобі. Останнім часом ситуація почала змінюватися, однак ці галузі все ще отримують значний обсяг пільг.

Рисунок 6. Частка галузей - головних отримувачів пільг у загальному обсязі наданих пільг та у ВВП, %



Джерело: Державна податкова служба, Державна служба статистики, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Розширення обсягу податкових пільг зазвичай є одним із факторів збільшення дефіциту бюджету і погіршення ситуації у держфінансах. Після цього уряди починають шукати додаткові джерела зменшення дефіциту - і зупиняють дію частини податкових пільг. Це відбувається попри будь-які законодавчі норми про період дії пільги.

Це призводить до втрати довіри бізнесу до податкових пільг як до надійного інструменту стимулювання інвестицій. Що, в свою чергу, зводить нанівець спроби використовувати пільги для стимулювання економічного розвитку.

Важлива особливість системи податкових пільг в Україні - те, що **значна кількість пільг запроваджуються парламентом безстроково (табл. 1)**. Згідно з дослідженнями ООН, короткі податкові пільги (канікули) мають найбільший вплив на залучення інвестицій [28]. Водночас в Україні більшість податкових пільг, передбачених у Податковому кодексі 2010 року, надавались на період 10+ років. Так, за 2015-2019 роки⁵ бізнесу надали 58 пільг. Із них 28 (48,3%) мали обмежений термін дії, і лише для 15 цей термін був меншим трьох років. Ще 30 пільг є фактично безстроковими.

Таблиця 1. Розподіл податкових пільг запроваджених протягом 2015-2019 років за терміном дії

Податок, з якого надається пільга	Запроваджено пільг	з них пільги, що мають термін дії			Пільги, надані більше, ніж на 10 років або безстроково
		всього	%	в т.ч., надані на період до 3х років	
Податок на прибуток підприємств	21	13	61,9	7	8
Податок на майно	16	2	12,5	0	14
Акцизний податок з вироблених в Україні товарів	6	2	33,3	2	4
Акцизний податок з ввезених на територію України товарів	4	2	50,0	2	2
Податок на додану вартість	11	9	81,8	4	2
Всього	58	28	48,3	15	30

Джерело: Довідники податкових пільг, що є втратами доходів бюджету, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

⁵ За 2010-2014 роки ДПС не надає інформацію про поділ податкових пільг на такі, що є втратами доходів бюджету, та інші (до інших належать, наприклад, пільги для неприбуткових організацій чи учасників міжнародних угод, які не підлягають оподаткуванню тощо).

І навіть якщо термін надання пільги в законі визначено, парламентарі можуть регулярно відтерміновувати скасування таких пільг. Класичний приклад - пільга з ПДВ на ввезення в Україну вугілля та/або продуктів його збагачення (товарних позицій 2701, 2702, 2703 00 00 00, 2704 00 згідно з УКТ ЗЕД). Ця пільга була запроваджена з 1 січня 2016 року по 1 липня 2017 року. Але спочатку її продовжили до 1 січня 2019 року, а потім - ще раз, вже до 1 січня 2022 року. Отже, лише за 4 роки (2016-2019 роки) і лише внаслідок дії цієї пільги державний бюджет не дорахувався 10,5 млрд грн податку на додану вартість. Інший приклад - пільга з земельного податку для підприємств, які створюють космічну техніку. Цю пільгу запровадили з 1 січня 2011 року по 1 січня 2015 року, потім продовжили до 1 січня 2018 року, а пізніше продовжили ще раз до 1 січня 2023 року. Загальні втрати місцевих бюджетів за останні 5 років через надання цієї пільги становили 0,9 млрд грн.

Якщо пільгу надають на тривалий чи невизначений період, вона не стимулює інвестиції у підвищення конкурентоспроможності отримувачів пільг, а навпаки, створює для бізнесу ефект “теплої ванни”, зменшуючи мотивацію до оновлення.

Період «нерозвиненої галузі» (infant industry), яким часто аргументують запровадження пільг (мовляв, «новонародженій» галузі потрібна підтримка поки вона зіпнеться на ноги), повинен мати визначені межі. Інакше галузь перетворюється на «вічну дитину» - тягар для бюджету.

Ще один суттєвий недолік надання податкових пільг в Україні - непублічна структура отримувачів. Державна податкова служба відмовилась надати нам інформацію про окремих суб'єктів господарювання, які є найбільшими бенефіціарами податкових пільг. Тобто суспільство не має можливості дізнатися, які компанії отримують найбільший зиск від податкових пільг. Отже, неможливо проаналізувати, чи досягнуто цілей, для яких були запроваджені пільги. Водночас цілі запровадження пільг декларуються лише в загальних рисах («розвиток», «сприяння»), без кількісних показників (наприклад, частка продукції галузі на світовому ринку). Тому навіть за наявності якісних даних досягнення цілей надання пільг було б неможливо проаналізувати.

Спроби «злізти з голки»

Протягом досліджуваного періоду Україна намагалась вибратись із пастки податкових пільг, і з 2013 по 2017 роки зробила значні зусилля для зменшення втрат бюджету від них. У 2011 році втрати державного бюджету від податкових пільг становили 19% (!) його доходів (у цінах 2019 року це 156 млрд грн). До 2017 року обсяг втрат бюджетів від пільг вдалося знизити кардинально: лише до 2,51% доходів бюджету.

Зменшення обсягу пільг та розширення бази оподаткування було одним із кроків для подолання чергової економічної кризи та виконання умов МВФ. У рамках

співпраці з МВФ Україна неодноразово брала на себе зобов'язання утриматися від запровадження пільгового оподаткування.

Тим не менш, жоден з урядів не ухвалив формальну політику України стосовно податкових пільг. Сьогодні питання пільг випало з фокусу урядової діяльності.

Ще у 2010 році уряд визнав податкові пільги однією з причин неефективності податкової системи в Україні. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки⁶ декларувала невідкладне проведення податкової реформи як для поліпшення бізнес-середовища, так і для стабілізації державних фінансів. Планувалося й відновити справедливість оподаткування через скорочення податкових пільг. А саме: (1) скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування; (2) перехід до застосування загальної системи оподаткування податком на прибуток підприємств у сфері страхової діяльності; (3) скорочення переліку пільг з ПДВ.

Однак, Податковий кодекс ухвалений наприкінці 2010 року замість скорочення переліку пільг запровадив нові. Кількість пільг з ПДВ зросла зі 139 у 2010 році до 151 у 2011, а загалом кількість пільг зросла з 315 до 329.

Як зазначив уряд пізніше, «*прийняття Податкового кодексу значно знизило загальний рівень податкового навантаження на суб'єктів господарювання... В тому числі через запроваджені пільги з податку на прибуток підприємств і ПДВ під час проведення енергозберігаючих заходів, виробництва енергозберігаючих товарів, реалізації енергоефективних проектів та преференції для суб'єктів господарювання, які провадять діяльність, пов'язану з інформаційними технологіями*».

Тому вже за два роки той самий уряд Миколи Азарова, який готував Податковий кодекс, знову задекларував курс на зменшення податкових пільг. У 2013 році уряд ухвалив Стратегію розвитку системи управління державними фінансами.⁷ Одним із завдань розвитку податкової системи було визначено ліквідацію спеціальних пільг з податку на прибуток підприємств, зменшення дестимулюючого впливу пільг зі сплати ЄСВ, зменшення можливостей довільного застосування малими підприємствами спрощеної системи оподаткування. Уряд планував протягом 2013-2014 років упорядкувати податкові пільги для окремих підприємств і галузей, що могло б збільшити надходження до бюджетів не впливаючи при цьому на обсяги інвестицій підприємств. Ці плани не здійснилися.

З 2014 року в програмах МВФ Україна фіксувала курс на зменшення податкових пільг.

⁶ Програма «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (№ п0004100-10 від 02.06.2010 року)

⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р

Зокрема, в Меморандумі між Україною та МВФ за програмою «Механізм Розширеного Фінансування» (Extended Fund Facility) затвердженою 11 березня 2015 року, Україна пообіцяла усунути податкові пільги та реформувати систему оподаткування ПДВ в аграрному секторі з метою наближення податкового режиму в цьому секторі до загальних правил застосування ПДВ (цю обіцянку було виконано).

В Меморандумі від 2 березня 2017 року українська влада пообіцяла: *«Ми будемо утримуватися від будь-яких істотних урізань податків та не будемо пропонувати нових звільнень від оподаткування та схем амністування. Ми значно посилимо вимоги до режиму спрощеного оподаткування, який створює суттєву прогалину в нашій системі оподаткування, з 1 січня 2018 року. Ми будемо також утримуватися від запровадження пільгового оподаткування – за винятком місцевих податків на майно - для компаній, які працюють в індустріальних зонах.»*

Проте в національних стратегічних документах уряду цілей чи бачення податкової політики не було. Зокрема, в Стратегії управління публічними фінансами від 2017 року податкові пільги не згадуються. У 2017 році уряд ухвалив нову Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки.⁸ У ній відзначено скасування низки податкових пільг у попередні роки, але не задекларовано жодних планів із цього питання на майбутнє.

В наступній Програмі Stand-by від 5 грудня 2018 року зазначено, що *«ми будемо утримуватися від надання будь-якої податкової амністії, введення нових податкових пільг або привілеїв, а також зменшення чи зміни податку на прибуток підприємств (ППП) у прямий чи опосередкований спосіб шляхом заміни режиму ППП».*

У цьому підході були винятки: значний обсяг нових податкових пільг надавався на потреби, пов'язані із веденням військових дій, лікуванням поранених, енергетичною безпекою. Наприклад, в цей період було ухвалено закони про пільгове оподаткування спеціальних засобів індивідуального захисту та лікарських засобів, пільгового оподаткування ПДВ лікарських засобів, операцій із ввезення на митну територію «Нафтогазом України» природного газу, звільнення від оподаткування ПДВ продукції оборонного призначення тощо⁹.

Тим не менш, загальний обсяг податкових пільг знижувався. Завдяки цьому вирівнювалися умови оподаткування для різних галузей і суб'єктів господарювання. Як зазначають дослідники Світового Банку, починаючи з 2014 року Україна здійснила значні податкові зміни спрямовані на покращення інвестиційного клімату, стабілізацію боргу в державному секторі та спрощення податкової системи [26].

⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р

⁹ Закон від 01.07.2014 р. № 1561-VII, Закон від 10.04.2014 р. № 1200-VII, Закон від 02.09.2014 р. № 1658-VII

Знизивши обсяги надання податкових пільг, уряд зміг розширити податкову базу, тобто збільшити як загальну кількість платників податків, так і обсяг податків, які вони сумарно сплачують до бюджетів. Це дозволило знизити податкове навантаження [21]. Зокрема, в рамках податкової реформи 2015 року уряд та парламент знизили ЄСВ для всіх платників податків з 43% до 22% з 2016 року.

Втім, незважаючи на зобов'язання перед МВФ, Уряд та Парламент змогли дотримуватись політики скорочення обсягу надання податкових пільг недовго. Вже з 2018 року обсяг втрат державного і місцевих бюджетів від пільг почав зростати (див. рис. 2).

Хоча загальний обсяг втрат бюджетів від пільг став значно меншим, ніж у 2015 році, кількість пільг зростає. Так, протягом 2015-2019 років 21 податкова пільга припинила діяти, натомість 65 нових пільг - почали. Найбільше пільг вступило в дію у 2015 році та 2017-2018 роках (рис. 7,8).

Замість «великих» пільг уряди почали запроваджувати більш точкові, дрібні пільги для стимулювання окремих економічних питань. Наприклад, у 2017 році перестала діяти велика пільга з ПДВ для сільського господарства¹⁰, яка у 2016 році важила для бюджету 7,8 млрд грн. Водночас з 2017 року почала діяти пільга з ПДВ для телеком-операторів на послугу телекомунікаційного повідомлення на благодійні цілі. Її вага у бюджеті - лише 50 тис. грн у 2017, та 80 тис. грн у 2019 роках.

Отже, бачимо, що після досягнення макроекономічної стабілізації пільги починають відроджуватися. Так відбулося у 2011-2012 роках (після кризи 2009 року). Те саме спостерігаємо у 2018-2019 роках.

На початку 2020 року провадження пільг прискорилося. За I півріччя 2020 року 8 податкових пільг вже вступили в дію. На розгляді у парламенті знаходяться ще низка законопроектів¹¹, які передбачають пільги для культурної галузі (зокрема, кінематографії), для закладів, які надають послуги з тимчасового розміщення, для підприємств, які здійснюють глибинну переробку деревини, про зниження ставки ПДВ до 14% для сільськогосподарської продукції та ін.

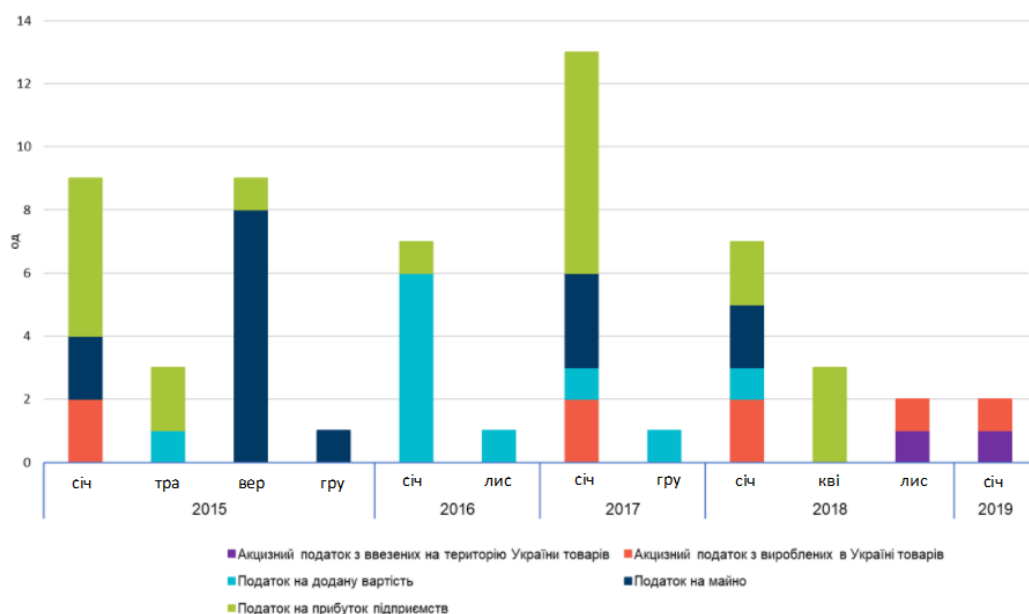
Одна з причин цього - те, що в Уряді досі не має чіткого бачення щодо того, в яких випадках, кому, та з якою метою можуть запроваджуватись податкові пільги. На початку 2020 року Міністерство фінансів розробило [проект Стратегії відомства до 2023 року «Самодостатність»](#) (Graduate from IMF)» та презентувало його для обговорення і надання пропозицій. Але тематику податкових пільг у ньому подано

¹⁰ Пільга: Позитивна різниця між сумою податкових зобов'язань звітного (податкового) періоду та сумою податкового кредиту звітного (податкового) періоду суб'єкта спеціального режиму оподаткування ПДВ, який провадить діяльність у сфері сільського господарства, у розмірах визначених пунктом 209.2 статті 209 Податкового кодексу України, підлягає перерахуванню на спеціальні рахунки, відкриті йому в установах банків та/або в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

¹¹ ПЗУ від 15.07.2020 р. № 3851, ПЗУ від 17.07.2020 р. № 3888, ПЗУ від 15.06.2020 р. № 3656

лише побіжно. Так, в розділі «Податкові стимули для розвитку економіки» планується запровадження ще однієї пільги - звільнення від оподаткування частки прибутку підприємств, яка витрачається на інвестування. А в 2021 році планується ще й пільга для стимулювання оновлення основних фондів - відтермінування сплати ПДВ на ввезення виробничого обладнання, що не виробляється в Україні. Проте немає жодних розрахунків, чому саме такі види пільг мають бути запроваджені та які проблеми інвесторів Мінфін планує вирішити за рахунок таких пільг.

Рисунок 7. Кількість запроваджених податкових пільг у 2015-2019 роках в розрізі місяців



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Рисунок 8. Податкові пільги, які було запроваджено та скасовано за 2015 - I півріччя 2020 рр.



Джерело: Державна податкова служба, Державна служба статистики, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Спеціальні економічні зони як квінтесенція пільг

Майже весь період існування незалежної України податкові пільги вважались однією з невід'ємних частин державної фінансової підтримки бізнесу. Зокрема, протягом другої половини 1990х-першої половини 2000х років в Україні активно застосовувались такі інструменти як спеціальні економічні зони (СЕЗ) та території пріоритетного розвитку (ТПР). 1999 року парламент за пропозицією уряду ухвалив Закон “Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України”. Експеримент тривав з 1 липня 1999 року до 1 січня 2002 року і запроваджував значні пільги для підприємств ГМК.

Згодом уряд відмовився від використання всіх цих інструментів через значні втрати державного бюджету без помітного позитивного ефекту для розвитку економіки. Згідно з дослідженням МВФ (2003)¹², тільки за 2001 рік і тільки металурги «заробили» на недоплаті податку на прибуток 1 млрд грн. Загальний розмір втрат бюджету в 2001 році тільки через надання пільг з ПДВ та податку на прибуток досяг 3,4% ВВП. Для порівняння, загальні надходження бюджету від цих податків становили 9,2% ВВП.

Під тиском міжнародних донорів у середині 2000х років Україна поступово відмовилась від найбільших податкових пільг. Наприклад, у 2005 році парламент хоча й не ліквідував СЕЗ як такі, але позбавив їх спеціального правового режиму. Тим не менш, парламент України регулярно надає нові податкові пільги.

¹² IMF Country Report №03/173, June 2003

Розділ 2.

Міжнародний досвід надання податкових пільг та рекомендації.

В міжнародній та українській науковій літературі питання ефективності та доцільності надання податкових пільг широко досліджене.

Податкові пільги можуть мати декілька форм:

- податкові канікули (повне звільнення від сплати податку протягом певного часу);
- пільгові ставки податку в певних регіонах, секторах або на певні види активів;
- цільові надбавки (податкові вирахування або податкові кредити) для певних інвестиційних операцій.

За даними Світового банку [30], найчастіше країнами, що розвиваються, використовуються податкові канікули (більше половини країн пропонують податкові канікули принаймні в одному секторі). 46% країн надають податкові канікули будівельному та виробничому секторам. Середня тривалість податкових канікул - близько 10 років.

40% країн запровадили пільгові податкові ставки з податку на прибуток для окремих секторів або інвесторів. Середня преференційна маржа становить 13 в. п. Пільгові ставки найбільш широко використовуються у виробничому секторі (на чолі з продуктами харчування та напоями), а також в ІТ та електроніці. Пільгові ставки у цих секторах пропонують 31% країн, що розвиваються. 16% країн пропонують податковий кредит принаймні в одному секторі, головним чином для виробничих галузей.

Зазвичай у країнах, що розвиваються, податкові пільги надаються, аби компенсувати платникам податків суттєві вади економічної політики та податкового регулювання (неефективна система адміністрування податків, слабка фізична та інституційна інфраструктура, макроекономічна нестабільність та ін.). Вони спричиняють з одного боку незручності для бізнесу та зростання видатків, а з іншого - великі втрати доходів бюджетів через ухилення платників від сплати податків. Зниження ставок податку має допомагати бізнесу покрити втрати, які він несе внаслідок таких вад економічного управління [22]. Проте численні дослідження результатів запровадження податкових пільг [22, 24, 25, 27] свідчать, що цей інструмент не дозволяє досягти таких цілей.

Водночас він не дозволяє податковій системі впоратися з трьома головними завданнями – (1) створення для країни стабільної бази доходів бюджетів, (2) кращий розподіл доходів (між громадянами) та (3) покращення розподілу національних ресурсів [20].

На думку дослідників, щоб впоратися з цими завданнями, **податкові системи мають відповідати трьом принципам: бути простими, справедливими та ефективними** [21]. Надання податкових пільг порушує ці принципи.

Податкові пільги створюють різні правила гри для різних галузей, регіонів чи економічних агентів. Це погіршує конкурентні умови для тих галузей, регіонів та підприємств, які не отримують пільг. Навпаки - податковий тиск для них зростає. Адже уряд прагне компенсувати недонадходження від «пільговиків» за рахунок сумлінних платників податків.

На додачу, є докази відсутності зв'язку між податковими пільгами (зокрема, у вигляді вільних від оподаткування зон та податкових канікул) та залученням інвестицій. У багатьох випадках податкові пільги не сприяли додатковим інвестиціям - ті самі інвестиції були б здійснені навіть без пільг. До того ж, як правило, неможливо визначити, чи інвестиції не були просто перенесені з одного сектора в інший [22].

Як свідчать дослідження ОЕСР, податкові пільги не можуть компенсувати поганий інвестиційний клімат, який призводить до низького рівня інвестицій [27]. Для залучення прямих іноземних інвесторів більш вагомими, ніж податкові пільги, є неподаткові фактори - такі як макроекономічні умови, інфраструктура та потужні інституції.

Отже, податкові пільги не можуть переконати інвесторів вкладати гроші в економіку країни, якщо в інших важливих секторах - верховенство права, економічна стабільність, захист прав інвесторів, - є значні викривлення.

Надання податкових пільг може зашкодити дохідній базі країни, розмиваючи ресурси необхідні для реальних рухів інвестиційних рішень - інфраструктури, освіти та безпеки [27].

Нарешті, надання податкових пільг призводить до маніпуляцій з боку платників податків: вони використовують спеціальні податкові режими для мінімізації оподаткування (тобто фактично для ухилення від податків). Як зауважують в МВФ, податкова система, насичена пільгами, неминуче створить благодатне підґрунтя для діяльності, спрямованої на одержання незаслуженого прибутку, особливо в країнах, що розвиваються [24].

Наприклад, якщо податкові пільги доступні лише для іноземних інвесторів, місцеві компанії будуть здійснювати інвестиції через іноземні компанії. А якщо податкові пільги доступні лише для нових компаній, платники податків будуть створювати нові юридичні особи, які матимуть право на пільги.

Аби уникнути таких ситуацій, мають існувати належні правила (а податкові органи мають бути спроможними їх застосовувати) проти зловживань. Це потребує додаткових витрат на адміністрування податків [23].

Саме тому, навіть якщо в теорії податкова пільга може бути корисною, Світовий банк радить країні утримуватися від її запровадження, оскільки пільги викривлюють цілісність та простоту податкової системи [25].

Втім, у деяких країнах податкові пільги й справді відіграли важливу роль у залученні нових інвестицій та стимулюванні економічного зростання. Відомі приклади - Корея та Сінгапур, де податкові пільги сприяли швидкій індустріалізації. Але, як зазначають дослідники МВФ, у цих країнах податкові пільги були складовою ширшої стратегії залучення інвестицій.

Податкові пільги можуть бути виправданими, якщо вони дозволяють усунути ту чи іншу неефективність ринкового механізму, особливо якщо це стосується економічних чинників, які не залежать від конкретного отримувача податкової пільги. Наприклад, пільги націлені на сприяння розвитку високотехнологічних галузей, які вимагають значних інвестицій, проте можуть стати "локомотивом" для інших галузей.

Проте податкові пільги потребують обґрунтування їхньої здатності досягти визначених цілей в ефективний спосіб.

Саме тому в розвинених країнах запроваджують чіткі правила надання податкових пільг з метою уникнення ситуацій, коли пільги спотворюють конкуренцію. У країнах-членах ЄС до питання встановлення податкових пільг, особливо тих, що стосуються податку на прибуток, підходять дуже зважено, встановлюючи критерії, відповідність яким надає суб'єкту господарювання право на отримання податкової пільги [19].

Наприклад, Єврокомісія визнала недопустимими (незаконними) деякі випадки надання державами ЄС допомоги підприємствам у формі податкової пільги. Такі рішення ЄК ухвалила відносно Ірландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів та ін. [17]. Прикладом є рішення Єврокомісії про встановлення зниженої податкової ставки на прибуток, отриманий деякими авіакомпаніями Ірландії на коротких рейсах. Єврокомісія дійшла висновку, таке зниження ставки податку - це дискримінація інших суб'єктів господарювання. Отже, ЄК зобов'язала Ірландію стягнути відшкодування з отримувачів пільг у розмірі наданої допомоги [18].

В цілому, на думку дослідників, надання податкових пільг - завжди більш проґрашний варіант як для держави, так і для платників податків, ніж загальні податкові реформи, спрямовані на спрощення системи оподаткування та розширення податкової бази. Такі реформи дозволяють зменшувати ставки податків для всіх, а не лише для окремих суб'єктів господарювання. Низькі ставки - найбільш ефективний стимул для економічної діяльності [21].

Українські науковці також вважають, що українська податкова система надмірно деформована системою пільг, а самі пільги не виконують тих завдань, заради яких (формально) вони запроваджуються.

Так, на думку Точиліної І. В. (2015) та Гомон М.В. (2019), чинна система податкових пільг не стимулює прискорений розвиток науки та інновацій. Незважаючи на значні обсяги пільг, які надаються в Україні з року в рік, вони не сприяють інноваційному розвитку економіки [3, 4].

На думку Оксенюк О.І. (2014), безсистемне й невиправдане надання податкових пільг в Україні спричиняє нерівномірне податкове навантаження, створюючи окремим суб'єктам господарювання вигідніші умови та одночасно знижуючи конкурентоспроможність інших підприємств [11]. Петруненко Я.В. (2018) підкреслює, що в Україні відсутній дієвий механізм компенсації податкових надходжень недоотриманих внаслідок застосування податкових пільг [10]. Це шкодить макроекономічній та фінансовій стабілізації, рівномірному розподілу податкового навантаження на платників, та **призводить до необґрунтованого перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві** [9]. Фактично короткостроковий інструмент податкового стимулювання перетворюється на **довгостроковий інструмент перерозподілу доходів бюджету на користь окремих галузей і суб'єктів господарювання** [11].

Пільги не лише порушують рівність в оподаткуванні та знижують фіскальну ефективність податкової системи, але й шкодять раціональним засадам економіки, бо анулюють загальні для всіх нейтральні умови ухвалення економічних рішень [12].

На недосконалість податкової політики України звертає увагу у своїх численних дослідженнях і Світовий банк. Як зазначають його дослідники, раніше уряди України покладались на щедрі податкові пільги для стимулювання приватних інвестицій. Але в результаті **державна втрачала значний обсяг податкових доходів без явного позитивного впливу на економіку.** Адже державна політика сприяння інвестиціям була фрагментарною, а складну систему податкових пільг було важко адмініструвати та контролювати. Складність податкового адміністрування та відсутність прозорості у наданні пільг були однією з основних причин їх неефективності [26].

У дослідженні 2015 року керівник представництва Світового Банку в Україні на той час Чимяо Фан зазначав, що система оподаткування в Україні складна, неефективна та потребує реформування. У ній існує велика кількість винятків та лазівок, зокрема у формі податкових пільг, що дозволяють певним суб'єктам господарювання ухилятися від сплати податків [13]. Саме тому в лютому 2015 року в рамках програми МВФ уряд зобов'язався усунути пільги з оподаткування.

Інша проблема - відсутність в Україні комплексної оцінки ефекту податкових пільг, в тому числі відсутність системи аналізу та моніторингу ефективності запроваджених пільг. Одна з причин цього - відсутність законодавчого закріплення цілей та очікуваних результатів застосування пільг. Тому неможливо визначити й показники для оцінки ефективності пільги [8].

Окремий напрямок досліджень стосується надання пільг з ПДВ. Звільнення від сплати ПДВ було і залишається одним із найбільш поширених інструментів державної підтримки суб'єктів господарювання. Але, як зазначає Атаманчук Н.І. (2019), це спотворює податкову систему і робить її соціально несправедливою [5].

Як і у випадку з іншими пільгами, негативні риси пільг з ПДВ - це те, що **такі податкові пільги не стимулюють збільшення інвестицій**, та те, що застосування податкових пільг не є адресним. Натомість використання цих пільг ускладнює умови конкуренції на внутрішньому ринку, а збільшення масштабів пільг призводить до значних обсягів бюджетних недоплат, що ускладнює фінансування видатків [6].

Через надання податкових пільг влада намагається компенсувати бізнесу вади інвестиційного клімату породжені структурними проблемами в економіці України. Зокрема, йдеться про відсутність верховенства права (нереформовані суди), корупцію та непередбачуваність політики уряду.

Однак, податкове законодавство не входить до переліку суттєвих перешкод для ведення бізнесу в Україні. А податкові канікули менш важливі для залучення нових інвестицій, ніж інші реформи. Про це йдеться у дослідженнях Європейської Бізнес Асоціації, згідно з якими ключовими проблемами для роботи бізнесу в Україні за останні 5 років (2016-2019 роки) є широко розповсюджена корупція та недовіра до судової системи в Україні, монополізація ринків та захоплення влади олігархами. Суттєвими перешкодами для інвестицій є військовий конфлікт з Росією, а також репресивні дії правоохоронних органів. Нестабільна валюта та фінансова система - на шостому місці. Ці структурні проблеми є значно складнішими для вирішення й потребують більш комплексних, тривалих та наполегливих дій, аніж запровадження податкових пільг. А податкове законодавство чи ставки податків узагалі не входять до числа найбільш проблем бізнесу.

Як міжнародні, так і українські дослідники рекомендують українському уряду такі кроки з регулювання надання податкових пільг.

- 1) розробити чітко визначені, прозорі та об'єктивні критерії, яким має відповідати отримувач пільг та (за необхідності) спеціальні заохочувальні пакети для ключових інвесторів, які можуть створити значний мультиплікаційний ефект для економічного зростання;
- 2) встановити в Податковому кодексі та узгодити на регіональному та муніципальному рівні обмеження надання податкових пільг;
- 3) переглянути існуючі податкові пільги, зокрема з ПДВ, та скоротити їхню кількість; забезпечити узгодження переліку податкових пільг в Україні з законодавчими актами ЄС (зокрема, зменшення кількості податкових пільг, що передбачають повне звільнення від сплати податків; запровадження знижених ставок ПДВ на товари і послуги, що визнані суспільно значущими) [16];

- 4) у випадку надання податкової пільги чітко визначати її цілі та період окупності; проводити комплексну оцінку її ефективності (що включає показники ефективності, визначення та оцінку ризиків та негативних наслідків пільгового оподаткування) [14] [15];
- 5) створити систему моніторингу (контролю) [7] та оцінки ефективності податкових пільг для великих інвестиційних проектів [26];
- 6) розглянути програму поєднання прямих субсидій та податкових пільг;
- 7) розвивати компетенції податкових органів, органів влади та компаній для сприяння прозорості, діалогу, правильному використанню пільг та запобіганню незаконній поведінці;
- 8) розвивати спроможність податкової адміністрації контролювати дотримання правил надання пільг та запобігати зловживанням.

Розділ 3.

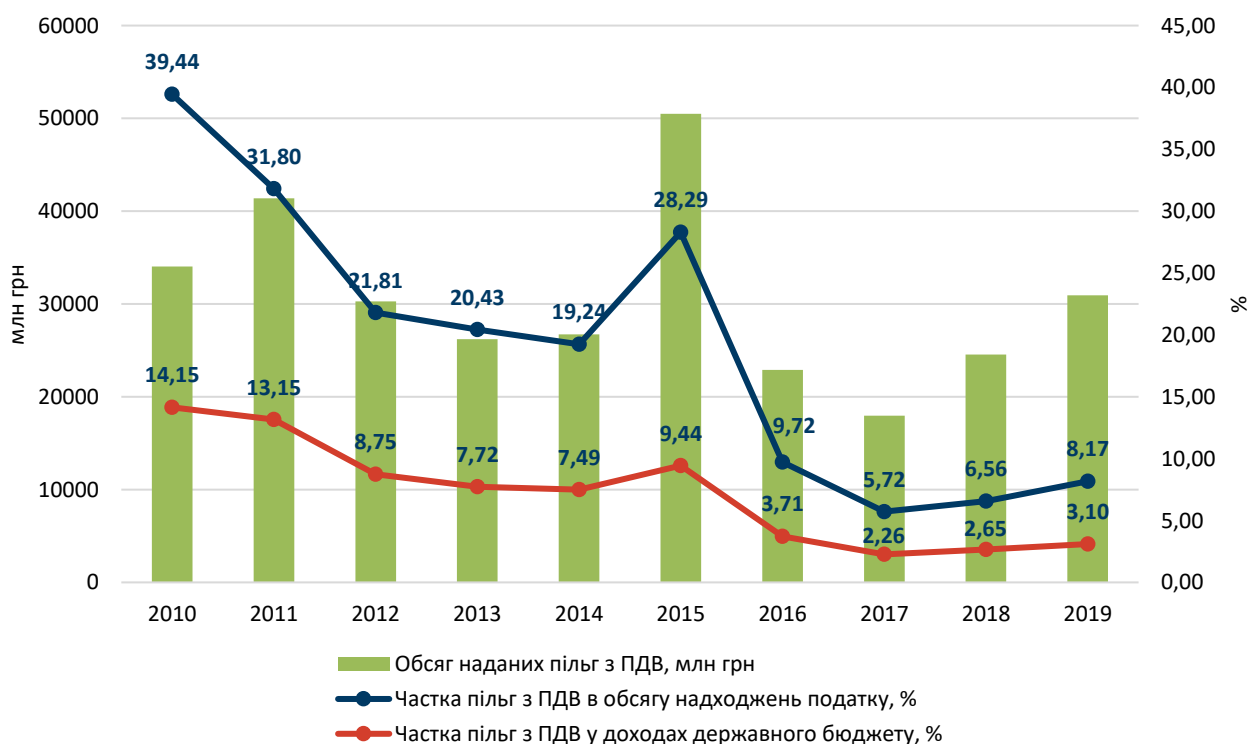
Структура податкових пільг в Україні у 2010-2019 роках за видами податків.

Найбільший обсяг податкових пільг «продукує» ПДВ, на другому місці з великим відривом - податок на майно, на третьому - податок на прибуток.

Протягом всього досліджуваного періоду найбільший обсяг податкових пільг був наданий з податку на додану вартість. У 2010 році на кожні 10 гривень, які платники цього податку сплачували в бюджет, вони залишали в своїй кишені 4 гривні (у 2011 року - 3 гривні) внаслідок дії податкових пільг. І хоча протягом десятиріччя обсяг пільг з ПДВ було значно зменшено, пільги з цього податку і далі найбільше важать для публічних фінансів. Так, у 2015 році на ПДВ припадало 91% обсягу наданих пільг, а в 2019 році - 72%. В абсолютному значенні обсяг наданих пільг з ПДВ виріс із 34 млрд грн в 2010 році до 50 млрд грн у 2015, а тоді знову знизився до 31 млрд грн у 2019 (2% доходів зведеного бюджету).

Великий обсяг пільг з ПДВ пояснюється значною часткою ПДВ у надходженнях (35-38% доходів держбюджету та 47-52% податкових надходжень) (рис. 9).

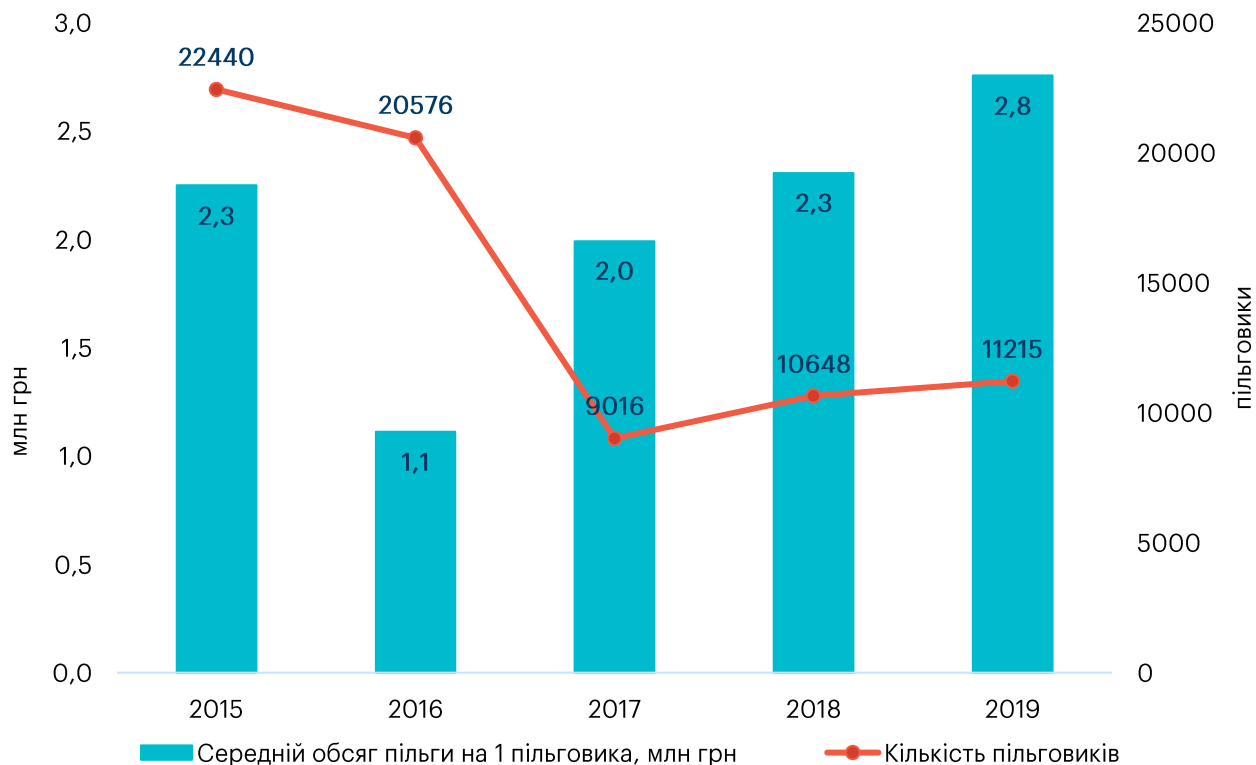
Рисунок 9. Пільги з ПДВ в обсязі надходжень податку та доходах державного бюджету



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

У 2019 році в Україні було 11,2 тис платників-пільговиків з ПДВ. Середній обсяг коштів, який один платник з ПДВ залишав собі внаслідок дії пільг, становив 2,7 млн грн (рис. 10).

Рисунок 10. Кількість пільговиків та середній обсяг пільги з ПДВ



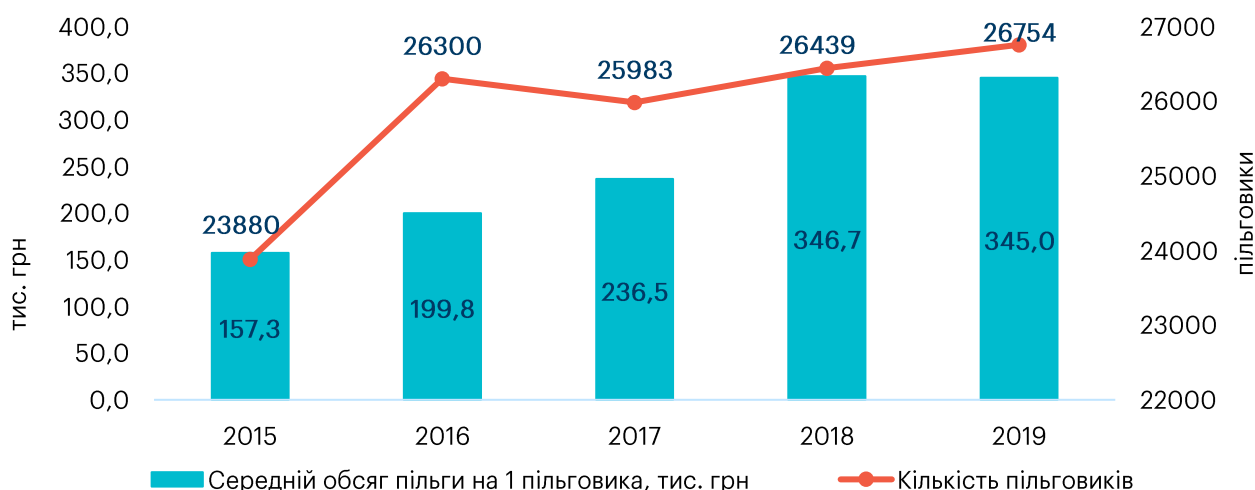
Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Пільги з ПДВ не лише знижують доходи бюджету, а й викривлюють ринки. Через масове надання пільг з ПДВ ускладнюються умови конкуренції на внутрішньому ринку; звільнення від оподаткування (та застосування нульових ставок за винятком експорту) деформує споживчий вибір та призводить до можливого підвищення ставок/цін на інші товари й послуги, що пов'язано з прагненням зберегти рівень надходжень до бюджету [6].

Друга за «вагою» пільга - з податку на майно, який сплачується до місцевих бюджетів. За 5 років її частка зросла втричі - до 21,6% (або 9,2 млрд грн). Щоправда, одна з причин - суто технічна: включення до її складу пільг із земельного податку,¹³ за рахунок чого у 2017 році обсяг пільг збільшився на 2,4 млрд грн порівняно з 2015 роком (рис. 11).

¹³ До 2017 року це була пільга «Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки», яку було перейменовано на «Податок на майно»

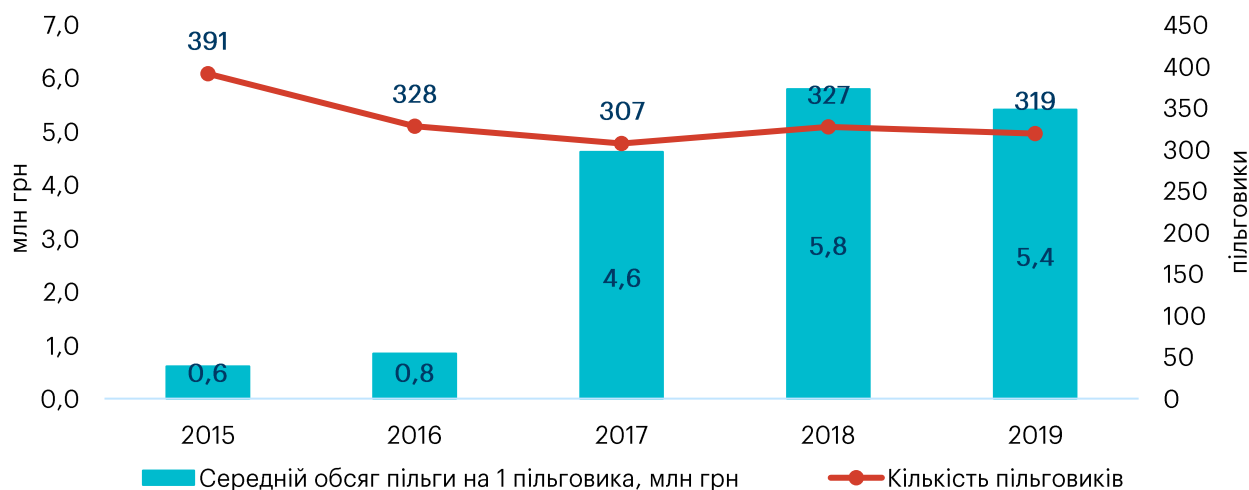
Рисунок 11. Середній обсяг пільги з податку на майно



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Третім за обсягом наданих пільг є податок на прибуток підприємств. Обсяг пільг за цим податком значно коливався - від 5% податкових надходжень у 2010 році до 27-28% у 2011-2012 роках. У 2015 році обсяг недоотриманих доходів значно знизився, але останнім часом почав зростати - переважно через запровадження у 2017 році пільг для літакобудівної промисловості та фінансової діяльності¹⁴ (рис. 12).

Рисунок 12. Середній обсяг пільги з податку на прибуток підприємств



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

¹⁴ Звільняються від оподаткування доходи, які сплачені або сплачуються резидентом на користь нерезидента або уповноваженої ним особи у вигляді процентів за позицію або фінансовим кредитом, що були надані резидентам до 31 грудня 2016 року, якщо кошти, надані нерезидентом за позицію або фінансовим кредитом, були залучені шляхом розміщення іноземних боргових цінних паперів на іноземній фондовій біржі

Пільга з податку на прибуток підприємств найбільше допомагає фірмам з високим прибутком. Як зазначають дослідники зі Світового Банку, через пільги з податку на прибуток держава втрачає надходження допомагаючи бізнесу, який є прибутковим - а отже, продовжив би свою діяльність і без такої пільги. Широке використання такої пільги в країнах, що розвиваються, є суттєвою вадою їхніх податкових політик [30].

Кількість пільговиків з податку на прибуток минулого року становила лише 319 (0,1% від всіх платників цього податку за 2019 рік). Для порівняння: кількість пільговиків з податку на майно - 26,7 тис осіб (0,3% від всіх платників). Проте середній обсяг коштів, які один пільговик залишає собі за податком на прибуток - 5,4 млн грн, а за податком на майно - лише 345 тис. грн.

Обсяг пільг із «внутрішнього» акцизу протягом досліджуваного періоду залишився майже незмінним (0,87 млрд грн у 2015 році і 0,80 млрд грн у 2019 році) і сумарно за 5 років бюджет недорахувався 4,1 млрд грн. Однак, якщо у 2015 році діяли пільги з акцизу для біопалива, то в 2019 році естафету перейняли пільги з палива для реактивних двигунів. Незмінно пільговими є операції з вироблення енергії з відновлюваних джерел та з реалізації скрапленого газу на спеціалізованих аукціонах для потреб населення.

Найменше для державного бюджету «важить» акцизний податок із ввезених в Україну товарів. Сумарно за 2015-2019 роки пільги за цим податком зменшили надходження бюджету на 43,4 млн грн, їх отримали 25 пільговиків. При цьому, пільги за цим податком **фактично є «персональними»**. Зокрема, у 2019 році цю пільгу мав лише один (!) суб'єкт господарювання.¹⁵ А загальний обсяг втрат бюджету від цієї пільги у 2019 році склав 40,6 млн грн. Тобто всі ці кошти у своєму розпорядженні внаслідок дії пільги отримав саме цей суб'єкт. Решта 24 пільговики отримали разом 3 млн грн.

Інший приклад «персональних» пільг - пільги на сплату державного мита. Ними у 2019 році користувались лише 2 компанії й середній обсяг пільги на кожну становив 99,1 тис. грн.

¹⁵ У 2015-2017 роки цю пільгу отримували по 5 суб'єктів, у 2018 році - 9.

Розділ 4.

Структура отримувачів податкових пільг.

Протягом 2010-2019 років відбулась суттєва зміна у структурі отримувачів податкових пільг.

У першій половині досліджуваного періоду (2010-2014 роки) отримувачами податкових пільг переважно були виробничі підприємства. Найбільший обсяг пільг припадав на три галузі: сільське, лісове та рибне господарство (33,8% загального обсягу наданих пільг), переробна промисловість (12,7%), торгівля та ремонт автотранспортних засобів (11,8%) (рис. 13). Через надання пільг аграріям зведений бюджет за 5 років не дорахувався 72,3 млрд грн, переробній промисловості – 27,2 млрд грн, торгівлі та ремонту автомобілів – 25,1 млрд грн. Всього – 124,7 млрд грн.

Рисунок 13. Розподіл загального обсягу податкових пільг за видами економічної діяльності, %



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

У 2015 році частка сільського господарства в загальному обсязі пільг значно виросла - до **72%** (тобто 40 із 55,4 млрд грн пільг отримали аграрії). Частка переробної промисловості скоротилася до 7%, торгівлі - до 5%.

Ці три галузі були та залишаються найбільшими у формуванні ВВП: у 2015 році втрьох вони становили 37% економіки. Тобто за рахунок пільг уряди підтримували не «зародкові» галузі, а найбільш розвинені.

Після скасування спецрежиму ПДВ для аграріїв у 2016 році обсяг податкових пільг для агросектору знизився до 0,2 млрд грн. Попри це обсяг валового виробництва галузі за 5 років збільшився на 50%.

Аграрний сектор «вибув» з лідерів з отримання прямих податкових пільг. Втім, не варто забувати, що в нього залишається низка інших інструментів економії на податках, зокрема, завдяки спеціальному режиму оподаткування.

Обсяг пільг двох інших галузевих «лідерів» продовжив зростати. Підприємства переробної промисловості у 2019 році отримали завдяки пільгам майже в 1,5 рази більше, ніж у 2015 (5,3 млрд грн у 2019 році проти з 3,8 млрд грн у 2015 році). Обсяг пільг для підприємств торгівлі та ремонту автотранспортних засобів збільшився втричі (з 2,5 млрд грн у 2015 році до 7,7 млрд грн у 2019 році).

Протягом всього досліджуваного періоду значну частку пільг отримувала й отримує вугільна галузь. Протягом 2015-2019 років втрати від пільг з ПДВ на операції з постачання вугілля та/або продуктів його збагачення сумарно становили 10,6 млрд грн. В середньому галузь щорічно отримує пільги на 2,64 млрд грн.

Це може свідчити про потужність парламентського лобі з боку бізнесів, що є бенефіціарами даних пільг.

В останні два роки суттєву частку податкових пільг почали отримувати надавачі соціально важливих послуг, зокрема освітніх та медичних. У 2019 році 26% усіх пільг з різних податків (11 млрд грн) отримали суб'єкти господарювання, що займались освітою та медициною (рис. 14). У 2015 році на них припадало лише 6% (3,7 млрд грн) державної підтримки у вигляді податкових пільг.

Це може свідчити про початок активнішого використання урядом податкових пільг як інструменту стимулювання соціально важливих бізнесів.

Рисунок 14. Податкові пільги надані галузям у 2019 році, млрд грн



Джерело: Державна податкова служба

Розділ 5.

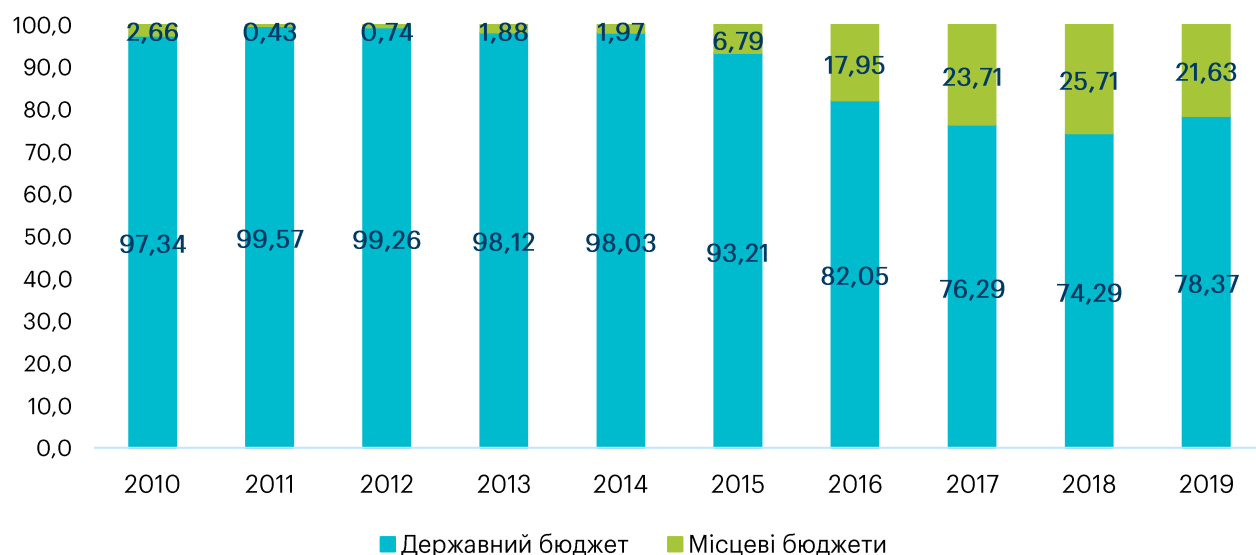
Структура податкових пільг за рівнем бюджетів.

Втрати від податкових пільг розподіляються між видами бюджетів відповідно до розподілу надходжень від певного виду податку/збору до певного виду бюджету, що регламентовано Бюджетним кодексом України. Наприклад, найбільш “вагомий” для доходів податок на додану вартість іде до державного бюджету, а податок на прибуток підприємств, згідно з Бюджетним кодексом, розподіляється між державним і місцевими бюджетами у пропорції 90/10. Відповідно розподіляються і втрати від пільг.

Внаслідок децентралізації частка державного бюджету у втратах від пільг знижувалася (з 97% у 2010 році до 78% у 2019 році), а частка місцевих бюджетів відповідно зростала (рис. 15).

З 2015 року основні податки і збори, за якими надаються пільги, - це податок на прибуток підприємств, податок на майно, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. Втрати від надання пільг за ними у 2019 році становили 9,2 млрд грн або 1,7% доходів місцевих бюджетів (у 2015 році - 3,8 млрд грн та 1,3% доходів бюджетів відповідно (табл. Д2 в додатку).

Рисунок 15. Розподіл втрат державного та місцевих бюджетів від надання податкових пільг за 2010-2019 роки, %



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

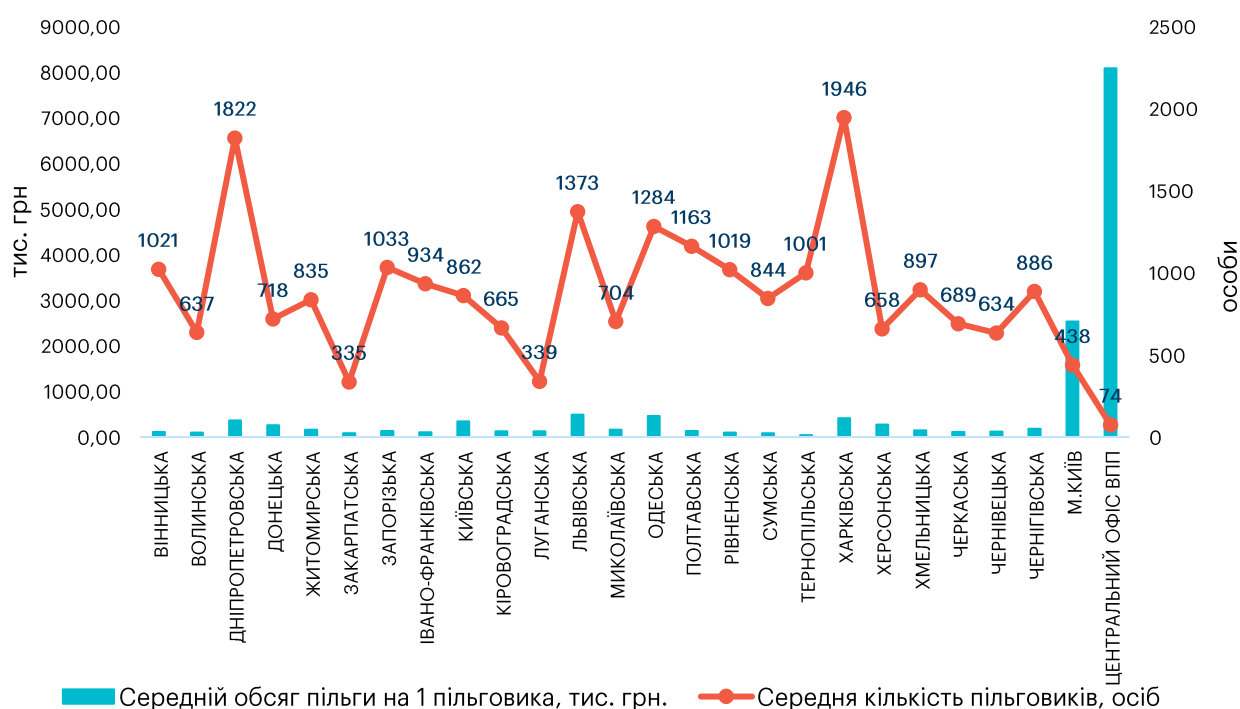
Протягом 2010-2014 років місцеві бюджети найбільше втратили від пільг за земельним податком - 2,8 млрд грн.

Після 2015 року головним «втратоутворюючим» податком є податок на майно,¹⁶ до якого у 2015 році включили земельний податок (плату за землю) та транспортний податок. На нього припадає майже весь обсяг втрат місцевих бюджетів від надання податкових пільг: 99,88% у 2019 році.

Ключовою причиною є встановлення знижених ставок податку та пільг органами місцевого самоврядування на підставі повноважень наданих їм Податковим кодексом України.

Обсяг втрат місцевих бюджетів від податкових пільг вищий у промислових регіонах. Наприклад, надання пільги з податку на майно «коштувало» м. Києву сумарно 5,5 млрд грн у 2015-2019 роках; Харківській області - 4,0 млрд грн, Дніпропетровській області - 3,3 млрд грн, Одеській - 3,0 млрд грн. Це може пояснюватись вищою концентрацією промислових підприємств, які історично мають значну площу майна та земельних ресурсів, а також, можливо, потужніше лобі в місцевих органах влади завдяки забезпеченню регіону робочими місцями. Розподіл кількості отримувачів пільг та середнього обсягу пільг за регіонами нерівномірний (рис. 16, 17).

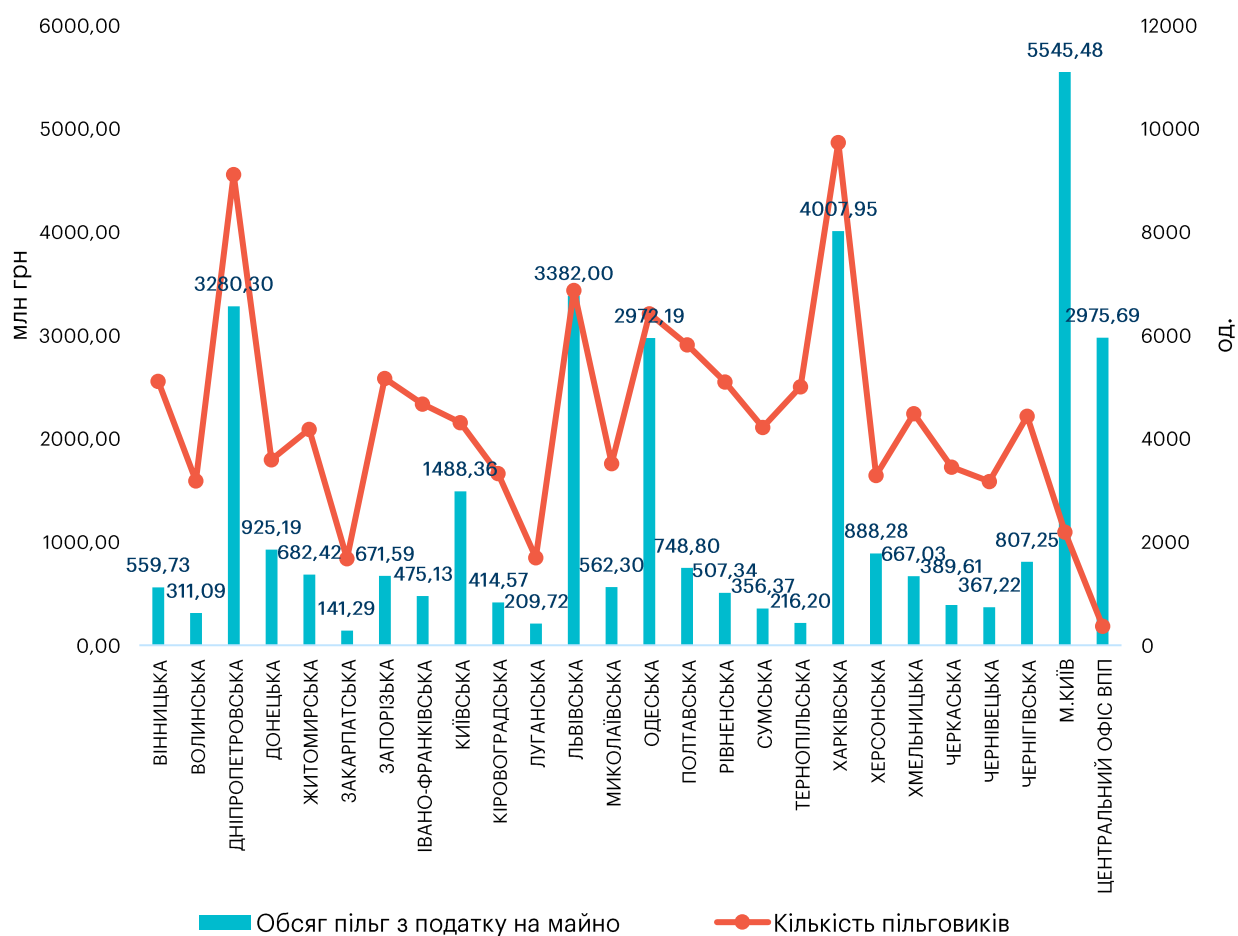
Рисунок 16. Середні показники пільги з податку на майно за регіонами за 2015-2019 роки (номінальні)



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

¹⁶ Згідно з Податковим кодексом, податок на майно складається з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю (ст. 265).

Рисунок 17. Втрати регіонів від надання пільг з податку на майно за 2015-2019 роки



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Пільги з туристичного збору і збору за місця для паркування транспортних засобів становлять мізерну частку у втратах доходів місцевих бюджетів (що пояснюється малою часткою цих зборів у структурі доходів місцевих бюджетів). Зокрема, пільги з туристичного збору у 2015 році становили 0,02 млн грн, в 2019 році - 0,47 млн грн - менше тисячної долі відсотка доходів місцевих бюджетів. Пільги ж зі збору за паркування транспортних засобів значно зросли в абсолютних числах - від 0,01 млн грн у 2015 році до 4,7 млн грн у 2019 році, однак їхня частка у доходах місцевих бюджетів залишилась незначною. За 2015-2019 роки пільгою зі збору за паркування скористалися 116 пільговиків, а з туристичного збору - всього 39 пільговиків по всій країні (табл. Д3 в додатку).

Податковий кодекс містить вичерпний перелік осіб, які не можуть бути платниками туристичного збору, і забороняє місцевим органам влади встановлювати індивідуальні пільгові ставки для окремих юридичних, фізичних осіб і ФОПів або звільняти їх від сплати такого збору. А збір за місця для паркування транспортних засобів можуть не сплачувати лише особи з ураженням опорно-рухового апарату.

Висновки

- 1) **Весь період існування незалежної України податкові пільги вважались однією з невід'ємних частин державної фінансової підтримки бізнесу** – свого роду «швидкими ліками» від поганого інвестиційного клімату. Але надання податкових пільг без виправлення інших системних дисбалансів не є достатнім стимулюючим інструментом для залучення нових інвестицій та розвитку бізнесу.

Протягом другої половини 1990х - першої половини 2000х років в Україні активно застосовувались такі інструменти як спеціальні економічні зони (СЕЗ) та території пріоритетного розвитку (ТПР). У 2005 році їх було позбавлено спеціального правового режиму. Однак пізніше Україна повернулась до практики надання податкових пільг. **Ухвалення Податкового кодексу значно розширило кількість податків, з яких надавалися пільги окремим галузям та суб'єктам господарювання.** Більшість податкових пільг, передбачених у Податковому кодексі, надавалися на період 10+ років.

- 2) **В Україні відсутня державна політика з надання податкових пільг.** Не сформовано перелік правил та принципів надання пільг (яким підприємствам, яким галузям, на який термін). Пільги надаються ad hoc під впливом лобістів, незважаючи на те, що в рамках співпраці з МВФ Україна неодноразово брала на себе зобов'язання утриматися від пільгового оподаткування. Значна кількість пільг запроваджуються парламентом безстроково або регулярно продовжуються. Часто пільги виступають інструментом політичного торгу, «валютою» в переговорах між урядом та парламентом про депутатську підтримку окремих важливих для Уряду законопроектів (наприклад, Законів про державний бюджет).

Отже, пільги надаються незважаючи на наявність чи, скоріше, відсутність їхнього позитивного впливу на соціально-економічний розвиток України. Практика надання податкових пільг в Україні не передбачає надання достатньої аргументації та розрахунків необхідних для ухвалення таких рішень. Немає й системи аналізу ефективності запроваджених пільг. Отже, неможливо оцінити їхній економічний ефект.

- 3) **Надання податкових пільг регулюється Податковим кодексом України.** Зведену інформацію про перелік податкових пільг, кількість отримувачів пільг та втрати доходів бюджету внаслідок їх надання складає Державна податкова служба України та формує Довідники пільг, наданих чинним законодавством по сплаті податків, зборів, інших обов'язкових платежів

Офіційна статистика податкових органів щодо пільг не враховує низки прихованих інструментів пільгового оподаткування, передусім спеціального режиму оподаткування для агропромислового сектору та низьких податкових ставок рентних платежів. Тому фактичні втрати державного та місцевих бюджетів від пільг є значно вищими за наведені у статистиці податкових органів та Міністерства фінансів.

- 4) **В Україні податкові пільги надаються виходячи не з принципу підтримки інноваційних галузей, а тим галузям, які мають найбільшу вагу в економіці** - це сільське господарство, переробна промисловість, торгівля і ремонт автотранспортних засобів та мотоциклів. До 2015 року головними отримувачами пільг були аграрії, а з 2018 року Уряд почав підтримувати соціально важливі сфери і на перший план вийшли медична та освітня галузі.

При цьому перелік отримувачів податкових пільг є закритим. Суспільство не має можливості дізнатися, які компанії отримують найбільший зиск від податкових пільг. Тому неможливо зрозуміти, чи досягають пільги своїх цілей.

- 5) **Структура втрат від податкових пільг відповідає структурі податкових надходжень.** Тому більший обсяг втрат припадає на державний бюджет (хоча з початком децентралізації частка втрат місцевих бюджетів виросла). В середньому за 2010-2019 роки втрати державного бюджету та місцевого бюджетів у загальному обсязі податкових пільг були розподілені як 90:10.

Найбільший обсяг податкових пільг в Україні припадає на податок на додану вартість. Обсяг наданих пільг з ПДВ становив 34 млрд грн в 2010 році, 50 млрд грн у 2015 році та 31 млрд у 2019 році. Оскільки 100% ПДВ сплачується до державного бюджету, ці втрати припадають саме на нього.

Друга за «вагою» пільга - з податку на майно, який сплачується до місцевих бюджетів. За 5 років частка цього податку у втратах зведеного бюджету зросла втричі - до 22% (з 3,8 до 9,2 млрд грн). На нього припадає майже весь обсяг втрат місцевих бюджетів від надання податкових пільг: 99,88% у 2019 році. Найбільше цією пільгою користуються промислові регіони.

Третій за обсягом наданих пільг - податок на прибуток. Частка цього податку у втратах бюджету з 2015 року значно знизилася. Проте за останні 4 роки обсяг коштів, який залишається на руках у платників податків унаслідок дії цих пільг, зріс у 3,5 рази через запровадження у 2017 році пільг для літакобудівної промисловості та фінансової діяльності.

Рекомендації

- 1) **Визначити на законодавчому рівні (у Податковому кодексі) чітку державну політику з надання пільг.** Політика має містити цілі запровадження пільг, критерії їх отримання підприємствами чи галузями, терміни надання пільг, процедури оцінки ефективності та досягнення очікуваних результатів.
- 2) **Обмежити Урядом коло суб'єктів законодавчої ініціативи із запровадження податкових пільг** з метою забезпечення якісного аналізу доцільності та наслідків надання таких пільг, а також зменшення можливостей корупційного впливу на народних депутатів з метою лобіювання пільг.
- 3) **Визначити у Податковому кодексі, що пакет супроводжуючих документів до проектів законів про зміни до Податкового кодексу з надання податкових пільг має містити детальну аргументацію та розрахунки доцільності надання пільг, очікуваного соціально-економічного ефекту від запровадження пільги та того, яким чином та з якою періодичністю цей ефект буде вимірюватись.**
- 4) **Структура отримувачів податкових пільг має бути обґрунтована** відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.
- 5) **Оприлюднювати повну інформацію про те, які компанії та в якому обсязі є бенефіціарами податкових пільг.** Розкриття інформації про отримувачів податкових пільг надасть можливість відслідковувати ефективність наданих податкових пільг та не допускати зловживань.
- 6) **Довідники пільг ДПС та статистика Мінфіну має включати в себе також інформацію про обсяги фактичної підтримки суб'єктів господарювання з бюджету за рахунок прихованих податкових пільг.**
- 7) **Регулярно здійснювати та оприлюднювати дослідження впливу податкових пільг на розвиток галузей, яким ці пільги були надані.** Наявність такої інформації дозволить коригувати державну політику з надання податкових пільг.

Література

- 1) Вдовиченко А. М. Жовнер В. В. Онуфрик М. С. Оцінка ефективності заходів податкового стимулювання: основні теоретичні підходи та їх реалізація щодо національної економіки. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2013. 48 с.
- 2) Марченко О. І. Податкові пільги інвестиційного характеру як засіб стимулювання інноваційної діяльності. Економіка та держава. № 6. 2009. С. 33-36
- 3) Гомон М.В. Оцінка результативності пільгового оподаткування інноваційної діяльності. Причорноморські економічні студії. Вип.38-1. 2019. С. 53-56
- 4) Точиліна І. В. Аналіз основних тенденцій щодо надання податкових пільг в Україні в контексті стимулювання інноваційного розвитку. Економіка та держава. № 7.2015. С.112-117
- 5) Атаманчук Н.І. Пільги зі сплати податку на додану вартість в Україні. Право і суспільство. №1. Ч.2. 2019. С. 115-121
- 6) Лютий І.О., Дрига А.Б., Петренко М.О. Податки на споживання в економіці України: монографія. К: Знання, 2005. 335 с.
- 7) Оксенюк О.І. Аналіз системи пільг з ПДВ та втрат бюджету. Вісник ЖДТУ. 2014. № 1 (67). С. 157-161
- 8) Назаренко Г.В. Комплексна оцінка ефективності податкових пільг. Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск 10. 2016. С. 202-208
- 9) Тімарцев О. Ю. Податкові пільги як інструмент регулювання та стимулювання економіки. Бізнесінформ. №2. 2013. С. 262-267
- 10) Петруненко Я.В. Податкова пільга як засіб державного регулювання господарської діяльності: порівняльно-правовий аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду. Правова держава. №32. 2018. С. 93-100
- 11) Оксенюк О.І. Аналіз системи пільг з ПДВ та втрат бюджету. Вісник ЖДТУ. № 1 (67). 2014. С. 157-161
- 12) Андрущенко В.Л., Тучак Т.В. Морально-етичні імперативи податків та оподаткування (західна традиція): монографія. К.: Алерта, 2013. 384 с.
- 13) Qimiao Fan. Ukraine's Tax Reform Must Be Equitable, Affordable: Opinion. World Bank. 2015. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2015/12/04/ukraines-tax-reform-must-be-equitable-affordable>
- 14) Назаренко Г.В. Комплексна оцінка ефективності податкових пільг. Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск 10. 2016. С. 202-208
- 15) Вдовиченко А. М. Жовнер В. В. Онуфрик М. С. Оцінка ефективності заходів податкового стимулювання: основні теоретичні підходи та їх реалізація щодо національної економіки. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2013. 48 с.

- 16) Атаманчук Н.І. Пільги зі сплати податку на додану вартість в Україні. Право і суспільство. №1. Ч.2. 2019. С. 115-121
- 17) Rossi-Maccanico P. A New Framework for State Aid Review of Tax Rulings. 2015. Eur. St. Aid L.Q. P. 371-381
- 18) Blazek S., Hout R. The Court's Judgments in the Ryanair and Aer Lingus Cases - Adding Another Layer of Complexity in Fiscal State Aid. 2015. Eur. St. Aid L.Q. P. 340-344
- 19) Петруненко Я. В. Податкова пільга в системі господарсько-правових засобів: умови та підстави надання. Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова. Правознавство. Т. 23. Вип. 2(33). 2018. С. 62-70
- 20) Munongo, S., Akanbi, O. A., Robinson, Z. (2017). Do tax incentives matter for investment? A literature review. Business and Economic Horizons, 13(2), 152-168
- 21) Design and Assessment of Tax Incentives in Developing Countries: Selected Issues and a Country Experience. United Nations. 2018. 187 p.
- 22) Alexander Klemm. Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives. IMF Working Paper. 2009. 27 p.
- 23) Munongo, S., Akanbi, O. A., Robinson, Z. (2017). Do tax incentives matter for investment? A literature review. Business and Economic Horizons, 13(2), 152-168
- 24) Vito Tanzi, Howell Zee. Tax Policy for Developing Countries. International Monetary Fund. 2001. 25 p.
- 25) Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment: a Report to the g-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank. 2015. 44 p.
- 26) Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovational Activities: Good Practice Review Report (Ukraine). The World Bank Group. 2017. 49 p.
- 27) Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries. OECD. URL: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>
- 28) Eric Zolt. Tax Incentives: Protecting the tax base. United Nations. 2015. 45 p. URL: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/04/2015TIBP_PaperZolt.pdf
- 29) Steven Clark, Ana Cebreiro, Alexander Böhmer. Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries. 2007. 36 p. URL: <http://www.oecd.org/mena/competitiveness/38758855.pdf>
- 30) World Bank. 2018. Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington, DC: World Bank. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/964321508856694021/GICR-03.pdf>

Додаток

Таблиця Д1. Обсяг зібраних податків до державного бюджету та наданих податкових пільг за 2010-2019 роки, млн грн

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Податок на прибуток підприємств										
Обсяг надходжень	39969,21	54739,44	55349,75	54318,42	39941,90	34776,30	54344,10	66911,90	96882,30	107086,30
Обсяг наданих пільг	2097,54	15409,55	15108,76	5533,24	4622,98	235,53	154,50	1411,92	1882,61	1720,01
Частка пільг від обсягу надходжень податку, %	5,25	28,15	27,30	10,19	11,57	0,68	0,28	2,11	1,94	1,61
ПДВ										
Обсяг надходжень	86315,92	130093,75	138826,82	128269,31	139024,30	178452,40	235506,00	313980,60	374508,20	378690,20
Обсяг наданих пільг	34039,64	41375,73	30271,42	26204,31	26742,35	50490,82	22889,60	17960,27	24567,70	30926,62
Частка пільг від обсягу надходжень податку, %	39,44	31,80	21,81	20,43	19,24	28,29	9,72	5,72	6,56	8,17
Акцизний податок з вироблених в Україні товарів										
Обсяг надходжень	23019,89	25189,12	27417,87	26362,65	28085,50	38783,80	55116,30	66303,70	71143,80	69897,10
Обсяг наданих пільг	0,76	2011,05	2765,52	3221,53	1192,3	868,15	1786,59	523,82	101,07	799,53
Частка пільг від обсягу надходжень податку, %	0,00	7,98	10,09	12,22	4,25	2,24	3,24	0,79	0,14	1,14
Акцизний податок з ввезених на територію України товарів										
Обсяг надходжень	4600,81	7822,06	9767,77	8946,84	16855,40	24326,80	35006,20	41989,70	47708,60	53460,80
Обсяг наданих пільг	0,00	114,12	154,08	0,68	0,82	0,21	0,35	0,38	1,85	40,63
Частка пільг від обсягу надходжень податку, %	0,00	1,46	1,58	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08

Джерело: Державна податкова служба, Державна казначейська служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Таблиця Д2. Розподіл та структура податкових пільг між бюджетами за 2010-2019 роки

Розподіл податкових пільг між бюджетами, млн грн										
Вид бюджету	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Державний бюджет	36138,09	58910,55	48299,78	34959,76	32558,45	51594,71	24831,10	19896,38	26553,22	33486,98
Місцеві бюджети	989,28	256,01	359,30	671,09	654,84	3758,64	5432,54	6182,54	9191,58	9241,21
ВСЬОГО	37127,37	59166,56	48659,08	35630,85	33213,29	55353,35	30263,64	26078,92	35744,80	42728,19
Структура втрат бюджетів від надання податкових пільг, %										
Вид бюджету	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Державний бюджет	97,34	99,57	99,26	98,12	98,03	93,21	82,05	76,29	74,29	78,37
Місцеві бюджети	2,66	0,43	0,74	1,88	1,97	6,79	17,95	23,71	25,71	21,63
ВСЬОГО	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Частка податкових пільг від доходів бюджетів, %										
Вид бюджету	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Державний бюджет	15,02	18,72	13,96	10,31	9,12	9,65	4,03	2,51	2,86	3,35
Місцеві бюджети	0,62	0,14	0,16	0,30	0,28	1,28	1,59	1,23	1,63	1,65
ВСЬОГО	15,64	18,87	14,12	10,61	9,40	10,93	5,62	3,74	4,50	5,00

Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Таблиця Д3. Втрати місцевих бюджетів від надання податкових пільг, тис. грн

Вид податку, за яким надається пільга	2015	2016	2017	2018	2019	Всього
Податок на прибуток підприємств	1462,53	122017,93	5862,82	12747,47	5890,98	147981,72
Податок на майно	3 757 137,45	5 254 169,82	6 143 908,66	9 167 714,65	9 230 146,80	33 553 077,37
Збір за місця для паркування транспортних засобів	14,76	56301,34	32742,95	11098,60	4695,76	104 853,41
Туристичний збір	22,10	46,17	22,81	19,98	473,00	584,06
Всього	3 758 636,84	5 432 535,25	6 182 537,23	9 191 580,70	9 241 206,54	33 806 496,57

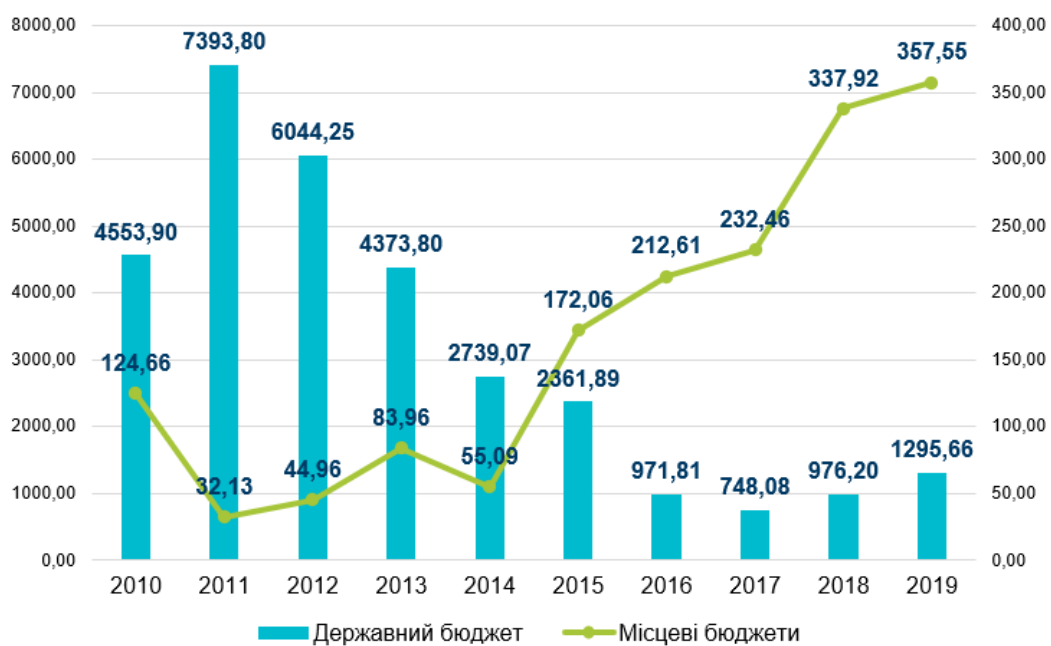
Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Таблиця Д4. Податкові пільги з місцевих податків і зборів, тис. грн

Вид податку, за яким надається пільга	2015	2016	2017	2018	2019	Всього
<i>Податок на майно</i>	3757137,45	5254169,82	6143908,66	9167714,65	9230146,80	33553077,37
Кількість пільговиків, од.	23880	26300	25983	26439	26754	129356
Кількість отриманих пільг, од.	26064	28680	28493	29525	30224	142986
Середній обсяг пільги на 1 пільговика	157,33	199,78	236,46	346,75	345,00	-
Середній обсяг отриманої пільги	144,15	183,20	215,63	310,51	305,39	-
<i>Збір за місця для паркування транспортних засобів</i>	14,76	56301,34	32742,95	11098,60	4695,76	104853,41
Кількість пільговиків, од.	2	38	30	33	13	116
Кількість отриманих пільг, од.	2	41	33	34	13	123
Середній обсяг пільги на 1 пільговика	7,38	1481,61	1091,43	336,32	361,21	-
Середній обсяг отриманої пільги	7,38	1373,20	992,21	326,43	361,21	-
<i>Туристичний збір</i>	22,10	46,17	22,81	19,98	473,00	584,06
Кількість пільговиків, од.	3	4	6	5	21	39
Кількість отриманих пільг, од.	3	4	7	5	21	40
Середній обсяг пільги на 1 пільговика	7,37	11,54	3,80	4,00	22,52	-
Середній обсяг отриманої пільги	7,37	11,54	3,26	4,00	22,52	-

Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE

Рисунок Д.5. Втрати бюджетів від надання податкових пільг, млн дол.США



Джерело: Державна податкова служба, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE