Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 15.10.2024 www.osw.waw.pl

Ukraina: zwiększenie podatków na tle rosnących trudności budżetowych

Sławomir Matuszak

Przyjęta przez Radę Najwyższą (RN) 10 października ustawa o wniesieniu zmian do kodeksu podatkowego Ukrainy w czasie obowiązywania stanu wojennego przewiduje podniesienie podatków dla osób fizycznych i przedsiębiorców indywidualnych, a także m.in. od dochodów banków. Pierwsza od wybuchu pełnoskalowej wojny podwyżka podatków była wymuszona coraz większą dziurą budżetową w wydatkach na obronność – ok. 500 mld hrywien (12 mld dolarów) – której nie można pokryć z pomocy zagranicznej.

Dzień wcześniej Rada UE uzgodniła wydzielenie dla Ukrainy nowego pakietu pomocy makrofinansowej w wysokości 35 mld euro. Pożyczka ta, przyznana w ramach mechanizmu G7, będzie spłacana z zysków generowanych przez zamrożone rosyjskie aktywa. Zwiększenie podatków, opóźnione o kilka miesięcy z powodów politycznych, będzie miało niewielki wpływ na tegoroczny budżet, lecz w przyszłym roku – wraz ze wsparciem środkami z G7 – powinno zapewnić państwu stabilność finansową, w tym w zakresie obronności.

Dziura budżetowa

O rosnących problemach z pokryciem wydatków na obronność w tegorocznym budżecie publicznie było wiadomo od kilku miesięcy. Jeszcze pod koniec maja przewodniczący komitetu RN ds. finansów Danyło Hetmancew przyznał, że podwyżka podatków jest nieunikniona, gdyż na finansowanie armii w 2024 r. brakuje 300 mld hrywien (ok. 7,3 mld dolarów). Deficyt częściowo wynika z półrocznego opóźnienia przez Kongres USA decyzji w sprawie wsparcia finansowego (zob. *Nowy pakiet wsparcia USA dla Ukrainy i groźba konfiskaty rosyjskich aktywów*), które miało zostać przeznaczone na pomoc wojskową. Ukraina była więc zmuszona kupować uzbrojenie za własne środki.

Drugą przyczyną było to, że nakłady na siły zbrojne założone w budżecie na ten rok okazały się niewystarczające w warunkach wojny prowadzonej z tak wysoką intensywnością. Według ministra finansów Serhija Marczenki w lipcu deficyt funduszy na obronność miał wynosić już 500 mld hrywien (12,1 mld dolarów). Projekt ustawy zwiększający wydatki budżetowe skierowano do RN 18 lipca, jednak ostatecznie przyjęto go dopiero dwa miesiące później. Należy zaznaczyć, że nakłady na ten cel nie mogą pochodzić ze środków przekazywanych bezpośrednio do ukraińskiego budżetu przez zagranicznych donatorów, ze względu na ich wewnętrzne ograniczenia prawne, więc deficyt musi być pokrywany z zasobów własnych.

Podwyżka podatków

Rosnąca dziura budżetowa wywołała dyskusję o sposobie zapewnienia pieniędzy na dodatkowe wydatki związane z obronnością. Z jednej strony było oczywiste, że w jakiejś formie należy podnieść podatki, a z drugiej – Biuro Prezydenta starało się dystansować od niepopularnych społecznie decyzji (analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku ustawy o mobilizacji, zob. *Ukraina: korekta polityki mobilizacyjnej*). Spowodowało to znaczące opóźnienie tego procesu.

Początkowo planowano przegłosować zmiany w kodeksie podatkowym do końca sierpnia, ostatecznie udało się to dopiero w październiku. Wśród rozwiązań rozważano podwyższenie VAT-u, podatku wojskowego (dodatkowej składki w wysokości 1,5% od dochodów osób fizycznych wprowadzonej w 2014 r.) bądź kombinację obu wariantów. Za pierwszą z opcji opowiadała się znaczna część ekonomistów i przedsiębiorców – jest to podatek łatwy do administrowania i bardziej sprawiedliwy, gdyż równomiernie rozkładający obciążenia na wszystkich płatników, także tych zarabiających w szarej strefie.

Ostatecznie jednak – w obawie przed wzrostem inflacji – nie zdecydowano się na podniesienie VAT-u, ograniczając się do zwiększenia podatku wojskowego. Taka decyzja spotkała się z krytyką ze strony środowisk biznesowych, zwracających uwagę, że podwyżka dotknie przede wszystkim przedsiębiorstwa działające w pełni transparentnie, w przeciwieństwie do firm zatrudniających pracowników na czarno bądź płacących większość pensji w kopercie. Przedstawiciele biznesu wzywali też do maksymalnej redukcji wydatków budżetowych oraz walki z szarą strefą, co zwiększyłoby dochody państwa.

Przyjęty dokument przewiduje podniesienie z 1,5% do 5% podatku wojskowego od wynagrodzeń osób fizycznych (z wyjątkiem tych służących w wojsku, dla których pozostanie on bez zmian) oraz wszystkich innych dochodów. Wprowadzono też podatek wojskowy (10% od wartości pensji minimalnej) dla prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą oraz przedsiębiorców indywidualnych płacących podatek zryczałtowany. Przedsiębiorców z tzw. trzeciej grupy (z limitem dochodów 8,2 mln hrywien, płacących 3% podatku) objęto podatkiem wojskowym w wysokości 1% dochodu.

Ponadto zwiększono podatek od dochodów banków z 25% do 50%, przy czym podwyżka ma dotyczyć całego 2024 r., a nie okresu od momentu wejścia w życie ustawy. Od przyszłego roku podatek – 25% – będą też płaciły finansowe instytucje niebankowe, np. towarzystwa ubezpieczeniowe. W trakcie głosowania odrzucono ważną poprawkę, która przewidywała wzrost podatku wojskowego dla osób fizycznych od 1 października. Choć wdrożenie podwyżki ze wsteczną datą budziło wątpliwości prawne, to pozwoliłoby na zwiększenie wpływów budżetowych jeszcze w tym roku.

Po pierwszym czytaniu projektu zapowiadano, że podniesienie podatków przyniesie dodatkowe 58 mld hrywien (ok. 1,4 mld dolarów) w tym roku i 137 mld hrywien (ok. 3,3 mld dolarów) w przyszłym. Obecnie jednak trudno ocenić, ile pieniędzy wpłynie do kasy państwa do końca roku, gdyż nie wiadomo, kiedy prezydent podpisze ustawę (i tym samym wejdzie ona w życie).

Bliżej do wsparcia ze strony G7

9 października udało się także osiągnąć postęp w wypracowaniu przez G7 mechanizmu wydzielenia środków pochodzących z odsetek od zamrożonych rosyjskich aktywów (zob. *Szczyt G7: zapowiedź 50 mld dolarów finansowania dla Ukrainy*). Ambasadorzy państw

członkowskich zaakceptowali propozycję Komisji Europejskiej o przyznaniu Ukrainie nowego pakietu pomocy makrofinansowej (MFA) w wysokości do 35 mld euro, który ma być unijnym wkładem w pakiet 45 mld euro (50 mld dolarów) pomocy obiecanej przez G7.

Wcześniej na przeszkodzie stał wymóg Stanów Zjednoczonych, aby UE wydłużyła decyzję o zamrożeniu rosyjskich aktywów z 6 do 36 miesięcy, co blokują Węgry do czasu rozstrzygnięcia amerykańskich wyborów prezydenckich 5 listopada. Komisja wybrała formę MFA, gdyż jest ona przyjmowana większością kwalifikowaną, pozwalającą ominąć sprzeciw Budapesztu. Decyzję będzie jeszcze musiał zatwierdzić Parlament Europejski – powinno to nastąpić 22 października.

Fundusze z MFA będą powiązane z realizacją wielu reform gospodarczych i instytucjonalnych, spójnych z wymaganiami warunkującymi pomoc w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility). Szczegóły ma określać oddzielne memorandum. Według komunikatu Rady UE środki mają zostać uruchomione w 2025 r. 10 października w mediach pojawiła się nieoficjalna informacja o utworzeniu przez Bank Światowy specjalnego funduszu, który ma zarządzać pieniędzmi G7. Obecnie nie jest jasne, w jakich proporcjach złożą się na nie USA, Japonia i Kanada.

Perspektywy ukraińskiego budżetu

Podwyższenie podatków jedynie w niewielkim stopniu rozwiązuje problemy budżetu w bieżącym roku. Część deficytu uda się pokryć dzięki porozumieniu z sierpnia o odroczeniu wypłat i częściowej restrukturyzacji euroobligacji, na które w budżecie zarezerwowano 115 mld hrywien (ok. 2,8 mld dolarów). Kolejne 100 mld hrywien (ok. 2,4 mld dolarów) ma pochodzić z większych, niż zakładano wpływów z podatków. Największą część (ponad 200 mld hrywien) potrzebnej sumy planuje się jednak uzyskać poprzez dodatkową emisję obligacji wewnętrznych, a resztę – wskutek cięć w różnych pozycjach budżetowych.

Dodatkowe 137 mld hrywien, które Kijów ma otrzymać w przyszłym roku dzięki podwyżce podatków, to suma niemała, ale – jeśli intensywność wojny się utrzyma – najprawdopodobniej niewystarczająca, aby pokryć wszystkie potrzeby związane z obronnością (projekt budżetu na 2025 r. przewiduje 2,2 bln hrywien na ten cel).

W nadchodzącym roku może też wystąpić problem z dalszym zwiększaniem zadłużenia wewnętrznego. Projekt budżetu na 2025 r. przywiduje wpływy z emisji obligacji w wysokości 579,2 hrywien (ok. 14 mld dolarów), z czego zdecydowana większość (561,9 mld hrywien, czyli 13,6 mld dolarów) ma zostać przeznaczona na spłatę wcześniejszych zobowiązań.

Kolejne wyzwanie niesie fakt, że dotychczas potwierdzono jedynie 15 mld dolarów wsparcia ze strony zagranicznych donatorów, a projekt budżetu zakłada 38,4 mld dolarów. W tej sytuacji kluczowe znaczenie dla stabilności finansów państwa w przyszłym roku będą miały środki G7, szczególnie jeśli będzie można je wydać także na obronność.