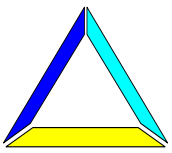
**Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні**
**Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ**

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



**S11**

# Реформа податку на доходи фізичних осіб: як нагодувати вовка та вберегти овець

**Резюме**

Майбутнє економічне зростання в Україні вирішальною мірою залежить від продовження економічних реформ. Реформа податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) є невід'ємною частиною цього процесу. У цьому контексті новий проект Закону про податок на доходи фізичних осіб, поданий Кабінетом Міністрів України для розгляду у Верховній Раді є дуже важливим позитивним кроком. В той час, як одні запропоновані у цьому проекті зміни принесуть необхідну прозорість, справедливість та ефективність у систему ПДФО, то інші, схоже, призведуть до серйозних втрат податкових надходжень у короткостроковій перспективі. Це може викликати бюджетний дефіцит, макроекономічну та політичну нестабільність. Ми не рекомендуємо приймати проект у нинішній формі, тому що він може викликати суттєві втрати податкових надходжень.

Мета цієї роботи полягає у представленні політики реформування податкової системи та обмеження ризику появи негативних явищ у короткостроковій перспективі.

## Огляд змісту

1. Сучасна система ПДФО в Україні
2. Новий проект закону
3. Політико-економічні пропозиції стосовно надходжень від ПДФО
4. Пропозиції стосовно податкової бази та деякі технічні питання
5. Висновок

## 1. Сучасна система податку на доходи фізичних осіб в Україні

Сучасна система податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) в Україні характеризується складною структурою податкових ставок та численними звільненнями від податку і пільгами, які звужують податкову базу. Для прикладу, доход за основним місцем роботи оподатковується за ставкою 10-40%, в той час як для доходу за неосновними місцем роботи діє ставка у розмірі 20%, а роялті оподатковуються за ставкою 20-60%. Основні випадки звільнення від оподаткування охоплюють певні категорії доходів, отриманих у сільському господарстві, доходів, одержаних як процентита дивіденди, доходів від здійснення операцій з відчуження майна та інші. Окрім цього, право на зменшення розміру оподатковуваного доходу мають певні категорії платників податку: військовослужбовці, ветерани війни, інваліди, жертви Чорнобиля та інші. Існує і багато інших податкових пільг, які економічно не виправдані та нечітко визначені. Вони створюють лазівки для уникнення від сплати податку і звужуються податкову базу.

Особливо негативною стороною системи ПДФО є висока максимальна ставка податку (40%), яка застосовуються до відносно низького доходу. Це створює стимули для заниження розмірів доходу у податкових звітах, або звітування доходу як такий, що підпадає під дію однієї з багатьох податкових пільг.

## 2. Новий проект закону

### 2.1. Податкова реформа в Україні

Реформа системи ПДФО важлива та непроста, оскільки ПДФО є важливим джерелом бюджетних надходжень. Згідно з даними Державної податкової адміністрації (ДПА) у 2001 році було зібрано 8,8 млрд. грн. Це означає, що ПДФО складає майже 25% бюджетних надходжень. Заслуговує на увагу те, що 8,4 млрд. грн було зібрано з платників податку, які заробляють менше 400 грн в місяць, і лише 0,4 млрд. з тих платників податку, які заробляють більше. Ці факти підкреслюють необхідність реформувати систему ПДФО.

У відповідь на цю необхідність Міністерство фінансів представило проект податкового кодексу (ПК) як спробу проведення єдиної реформи податкової системи в Україні. Оскільки ПК не пройшов третє читання у Верховній Раді у грудні 2001 року, Міністерство обрало стратегію реформування кожного податку окремо, починаючи з ПДФО.

### 2.2. Аналіз нового проекту закону

В Україні існує широкий консенсус стосовно того, що податкова реформа необхідна для задоволення потреб фінансування бюджету та забезпечення економічного зростання. Якщо всі погоджуються з тим, що наслідки зменшення податкових ставок будуть позитивними у довгостроковій перспективі, то наслідки у короткостроковій перспективі становитимуть певні реальні загрози.

Нинішній проект Закону України "Про податок на доходи фізичних осіб" є головним кроком на шляху реформи. Він перевершує чинне законодавство у цілому ряді питань.

По-перше, цей проект значно *спрощує систему ПДФО.* Згідно до нього всі працюючі платники податку та малі підприємці платитимуть податок за простою та помірно прогресивною шкалою, яка складатиметься з трьох ставок: 10%, 15% та 20%. Межі дії ставок визначаються сумами 4 800 грн та 120 000 грн сукупного річного доходу.

По-друге, ця проста система *розширить податкову базу*, зменшивши стимули для ухиляння від сплати податку шляхом відмови від декларування доходу, і усуне схеми, які застосовуються з метою декларування доходу в інших країнах. Через відсутність надійних підрахунків масштабів ухиляння від сплати податку, важко спрогнозувати позитивний ефект, який справить на державні надходження більш сумлінне виконання податкових обов'язків. Звичайно, воно допоможе частково компенсувати короткострокове зменшення надходжень, якого можна очікувати після зниження ставок податку.

По-третє, запропонований проект *покращує прозорість та справедливість* усуваючи деякі пільги, спеціальні ставки податку і лазівки у нинішній системі. Запропонована структура ставок податку на доход від інвестицій, численних операцій продажу нерухомості та інші типи доходів відповідає системі, що діє зараз Нарешті, просту систему можна *більш ефективно адмініструвати.* Простіші вимоги до подання декларацій потребують менших зусиль від платників податку та ДПА.

### 2.2.1. Короткостроковий вплив проекту закону на державні надходження

З точки зору впливу на державні надходження слід виділити два головних аспекти проекту:

(i) суттєве зниження податкових ставок, яке в короткостроковій перспективі негативно вплине на надходження, і

(ii) зменшення кількості звільнень від оподаткування, скасування пільг та більш послідовне встановлення ставок, що в сукупності розширить податкову базу та збільшить надходження.

Неможливо спрогнозувати чистий ефект від проекту закону на бюджетні надходження. З одного боку, існують твердження, що зниження ставок податку навіть для працівників з малими доходами (від 2040 до 4 800 грн з нинішніх 15% до запропонованих 10%) матиме набагато більший вплив ніж будь-які виграші від розширення податкової бази. Серйозність цього

аргументу підкріплюється аналізом Групи фіскального аналізу[1], за результатами якого надходження регіонів впадуть на 10-50 відсотків.

З іншого боку, нещодавній досвід проведення реформи ПДФО в Росії (див. Блок нижче) показує, наскільки непередбачуваним може бути її вплив. Проте, результати Росії є наслідком кількох важливих факторів. По-перше, новий ПДФО в Росії був запроваджений одночасно з широкою реформою податку на прибуток підприємств, акцизного податку та тарифів. По-друге, нова система ПДФО закрила лазівки та поклала край широко поширеним схемам уникнення від сплати податків, розширюючи таким чином податкову базу. І останнє, але не менш важливе, ці результати відображають обачливість російських платників податків, які задекларували деякі свої доходи 2000 року у 2001 році. Це показує, що успіх реформи ПДФО в Росії є наслідком ряду факторів, а не лише зниження податку і тому не слід екстраполювати цю тенденцію на майбутнє, і ми не можемо очікувати, що такий же сценарій розвитку буде повторений і в Україні.

**БЛОК**

**Досвід податкової реформи в Росії**

1-го січня 2001 року Росія замінила колишню 3-рівневу систему оподаткування з максимальною ставкою 30% єдиним 13%-м податком. За перший рік після запровадження єдиного податку надходження від нього збільшились на 254,7 млрд. рублів, тобто на 46% у порівнянні з 2000 роком.[2] З поправкою на 18% інфляції реальні надходження в рублях збільшились на 28%. Внесок ПДФО до надходжень консолідованого державного бюджету збільшились з 12,1% у 2000 році до 12,7% у 2001 році. Ці результати, значною мірою, пов'язанні з запровадженням єдиного податку, тому що економічне зростання, яке у 2001 році досягло 5,2%, було нижчим ніж у попередньому 2000 році (8,3%).

За умов єдиного податку вимоги до заповнення податкових декларацій мінімальні: приблизно з 60 млн. платників прибуткового податку з доходів громадян в Росії у 2000 році лише 2,8 млн. потрібно було подавати податкову декларацію.

Проте, російська система ПДФО не однакова для різних джерел доходу: для дивідендів застосовується інша ставка податку – 30%, а для виграшів за лотереями і отриманими призами – 35%. Намагаючись усунути це непотрібне ускладнення прозорої в інших відношеннях системи, російський уряд готує законопроект, який зменшить податкову ставку у розмірі 35% на виграші за лотереями до стандартних 13%.

Оскільки податок на прибутки підприємств у 2001 році був знижений з 35% до 24%, можна очікувати, що ставку податку на дивіденди також буде знижено.

## 2.2.2. Можливі економічні та політичні наслідки

[1] Наталія Лещенко та Джон Тіссен: "Оцінка ставок прибуткового податку та груп оподаткування в Україні"; ГФА, ПЕФР, червень 2002.

[2] Альвін Рабушка: "Єдиний податок працює в Росії", Мімео, лютий 2002.

Прийняття проекту в нинішньому вигляді, схоже, викличе значний дефіцит місцевих бюджетів. В результаті цього, дефіцит в консолідованому бюджеті утвориться в той період, на який зменшення державного боргу було проголошено державним пріоритетом. Дисбаланс викличе заборгованість по зарплатах та пенсіях, припиниться виплата боргових зобов'язань та зросте інфляція. Потенційно це може привести до макроекономічної та політичної дестабілізації і тому **ми не рекомендуємо схвалення проекту в запропонованому вигляді в цей час**.

## 3. Політико-економічні пропозиції стосовно надходжень від ПДФО

Першочерговими загрозами від прийняття законопроекту є наступні:

- У короткостроковій перспективі можуть суттєво зменшитись податкові надходження.
- В результаті, це може підірвати місцеві бюджети, поставивши під загрозу надання соціальних, медичних та освітніх послуг, і загрожує макроекономічні і політичні стабільності в Україні.

Ми пропонуємо здійснювати реформу прибуткового податку з громадян в два етапи:

- Якомога швидше запровадити ті запропоновані в законопроекті зміни, які покращать надходження у короткостроковій перспективі. Розширити податкову базу, зменшивши кількість звільнень від сплати податку, закрити лазівки, уніфікувавши ставки, які застосовуються до різних типів доходів.
- Розглянути можливість поступового зниження ставок податку, починаючи з максимальної граничної ставки, щоб розподілити в часі вплив реформи на бюджет. Податкові ставки потрібно знижувати до запропонованого рівня після отримання додаткових надходжень до бюджету (наприклад, від приватизації), а зменшення видатків компенсує зменшення надходжень від прибуткового податку з громадян.

Оскільки запропонований проект реформування ПДФО містить значний ризик дестабілізації державних фінансів в Україні, ми пропонуємо два альтернативних підходи у проведенні реформи ПДФО. Обидва підходи націлені на впровадження позитивних аспектів, що містяться в сучасній версії законопроекту, з одночасною мінімізацією негативного впливу на податкові надходження.

### 3.1. Підхід А: Послідовне проведення податкової реформи

Цей підхід полягає у негайному внесенні змін, які покращать надходження, після чого буде зменшено податкові ставки. Це можна зробити, прийнявши два окремих закони.

По-перше, необхідно прийняти закон, який би зменшив кількість звільнень від сплати податку та спростив систему оподаткування для різних типів

доходів. Приблизно цій вимозі відповідає сучасний запропонований проект закону за виключенням розділів 6.1 і 7.4, у яких йдеться по ставки податку та шкалу оподаткування. Більшість цих змін необхідно впровадити незалежно від того, якою буде наступна програма реформування податку, тому що вони обмежать деякі з найбільш серйозних недоліків чинної податкової системи.

Після проведення оцінки наслідків першого закону на бюджетні надходження необхідно буде прийняти другий закон, в якому будуть визначені нові ставки податку та податкова шкала.

### 3.2. Підхід Б: Поступове зниження ставок податку

Якщо існує відчутна політична потреба проводити реформу ПДФО зі зниженням ставок податку на початковому етапі, можна вдатись до поступового зниження ставок податку. Ми пропонуємо прийняти закон, який запровадить помірне зниження максимальної ставки податку з нинішнього рівня в 40% до 35% чи, можливо, 30%, що вже скасує одну межу у шкалі оподаткування. Негативний вплив цієї зміни на надходження буде, скоріше, обмеженим, тому що внески платників податку з доходами, які належать до відповідної групи (більше 20 400 грн в рік), становлять дуже малу частку в загальних надходженнях від ПДФО. Спираючись на вищезгадану інформацію, надану ДПА, зменшення надходжень від такого зниження податку не перевищить 1% від сукупних надходжень від ПДФО.

Пізніше, коли бюджет дозволить це зробити, ставки можна буде надалі знижувати та наближати розміри шкали оподаткування до запропонованих в проекті закону. Це буде перекликатись з досвідом в інших країнах. Подібний підхід зараз приймається для проведення податкової реформи в Німеччині.

### 3.3. Порівняння двох підходів та політико-економічні рекомендації

Порівняння цих двох підходів показує, що вибір на користь одного з них має здійснюватись, виходячи з пріоритетів українського уряду. В той час як підхід А гарантує високий рівень безпеки державних фінансів, він може розтягти податкову реформу на кілька років. З іншого боку, податкова реформа відбуватиметься швидше згідно підходу Б, навіть якщо матиме місце дуже обмежений негативний вплив на надходження.

На нашу думку, **зараз Україні більше підходить варіант поступового зниження податку (підхід Б)**. Важливо розпочати реформу якомога швидше. Цей підхід дасть чіткий сигнал громадськості, інвесторам та міжнародним організаціям про те, що реформи продовжуються, створюючи мінімальний ризик появи негативних макроекономічних та політичних наслідків.

## 4. Пропозиції стосовно податкової бази та деякі технічні питання

Наступні аспекти закону потребують подальшої уваги:

- Відсутність чи неоднозначне визначення певних понять.
- Численні звільнення від сплати податку та зниження ставки податку для певних категорій населення.
- Збереження лазівок для уникнення від сплати податку.

У проекті все-ще *не вистачає чітких визначень певних понять.* Оскільки запропонований податковий режим відрізняється для резидентів та нерезидентів, критично важливе значення має визначення резидента. У проекті запропоновано кілька відмінних критеріїв надання особі статусу резидента, таких як місце проживання, час, проведений на території України протягом року, близькість зв'язків з Україною, громадянство. Ці критерії залежать один від одного, що робить поняття резидентності незрозумілим. Якщо до нерезидентів бажано застосовувати диференційований податковий режим, ми рекомендуємо чітко визначити статус резидента, краще з застосуванням одного-двох чітких критеріїв, щоб не було двозначності відносно статусу особи.

В проекті все-ще залишаються *звільнення від сплати податку та знижені податкові ставки*. Ці особливі ставки застосовуються до доходів одиноких батьків, студентів, ветеранів війни та інвалідів. Нажаль, диференційовані ставки податку є неефективними засобом соціальної політики. Вони ускладнюють адміністрування бюджетних надходжень, тому у західноєвропейських країнах спостерігається тенденція до їх заміни соціальними пільгами у формі трансферних платежів з бюджету. Таким чином, система соціального забезпечення адмініструється за рахунок видатків з державного бюджету, а прибуткова частина бюджету утримується якомога прозорішою.

Спрощена система оподаткування (ССО), створена як податкова альтернатива для сприяння малим підприємцям, залишається невід'ємною частиною закону. Вона спрощує бухгалтерський облік та зменшує податкове навантаження для певних підприємців, чий річний дохід не перевищує 120 000 грн. Привертає увагу те, що з ССО виключено дві групи підприємців: ті, що мають найманих працівників, та ті, що займаються "незалежною професійною діяльністю". План виключення суб'єктів незалежної професійної діяльності зі ССО створений для того, щоб перешкодити юристам та вільнонайманим бухгалтерам, які, очевидно, мають низькі витрати та непропорційно високу маржу, користуватись перевагами низької ставки податку при ССО. Проте, поняття "суб'єкта незалежної професійної діяльності" ніде не визначено та може неоднозначно асоціюватись з рядом професій.

Як така, *ССО матиме недоліки, оскільки відрізнятиметься для певних професій чи галузей промисловості*. Більше того, це диференціювання буде відкритим для суб'єктивної інтерпретації. Ми рекомендуємо або ж дати більш чітке визначення "суб'єкта незалежної професійної діяльності", або взагалі його вилучити.

*Виключення підприємців, які мають найманих працівників, з ССО* створить соціально шкідливі стимули, які можуть привести до небажаних наслідків. А саме, роботодавцю буде вигідніше оформити свої працівників як приватних підприємців лише для того, щоб мати право на ССО. А малий бізнес, який створює робочі місця та наймає працівників, опиниться у невигідному становищі. Це суперечить принципу продуктивності і ми рекомендуємо критерій для права претендувати на ССО змінити на певний обсяг обороту. Тоді і малі підприємства з найманими працівниками зможуть скористатись перевагами спрощеної системи оподаткування.

## 5. Висновок

Новий проект закону про податок на доходи фізичних осіб представляє собою важливий і дуже позитивний крок на шляху створення сучасної та ефективної податкової системи в Україні. Ми повністю підтримуємо всі запропоновані зміни, які спростять податкову систему, закриють лазівки для ухиляння від сплати податку та розширять податкову базу. Проте, ми рекомендуємо уряду замість одночасного різкого зниження податку, яке може дестабілізувати економіку, знижувати ставки податку поступово, щоб розподілити в часі можливі негативні короткострокові наслідки реформи для надходжень до бюджету.

Зрештою, важливо наголосити на тому, що реформа ПДФО є лише початком широкомасштабної податкової реформи. Новий закон про ПДФО принесе очікуванні довгострокові вигоди лише в тому випадку, якщо він буде поєднаний з такою ж простою системою оподаткування заробітньої плати та прибутку підприємств. Результатом має бути система, в якій всі джерела прибутку, незалежно від їх походження будуть оподатковуватись несуперечливими низькими ставками, які забезпечуватимуть оптимальне середовище для ефективного розміщення економічних ресурсів.

Р.Ч., рецензент Р.Д.

Жовтень 2002 р.