НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ ПРИ УРЯДІ УКРАЇНИ

проф. Лутц Хоффманн
Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін

д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретар у відставці
Федеральне Міністерство економіки і технологій, Берлін

Консультативна група у Києві	д-р Фолькхарт Вінценц	Інститут Східної Європи, Мюнхен
	Рікардо Джуччі	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки
	д-р Петра Опітц	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Ульріх Тіссен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Ларс Хандріх	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Крістіан фон Хіршхаузен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Людвіг Штріве	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки

Бюро: 01001, Київ, вул. Хрещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, Email: gag@ier.kiev.ua

Q5

Податкова реформа – важливий крок уперед

Резюме

Широка податкова реформа нагально необхідна для забезпечення тривалого економічного зростання; її актуальність підсилюється завдяки проведенню податкової реформи в Росії. Пропозиції щодо реформи, представлені Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України, очевидно, мають на меті продовжити процес зменшення податкового навантаження і у такий спосіб сприяти економічному зростанню. Разом з тим, передусім у парламентському проекті зроблено лише декілька маргінальних пропозицій щодо фінансування реформи. Таке фінансування повинне полягати у значному розширенні бази оподаткування, завдяки чому можна буде досягти й інші цілі податкової реформи, особливо такі, як спрощення податкової системи, вдосконалення розподілу податкового навантаження, зменшення стимулів для існування тіньової економіки та сприяння накопиченню та заощадженню коштів. Ми виходимо з припущення, що в принципі за допомогою простої податкової системи з низькими ставками оподаткування, широкою базою оподаткування та солідно профінансованими державними видатками можна буде краще сприяти надходженню інвестицій, ніж за умови існування податкової системи, яка визначає дуже високі ставки амортизації, проте, з іншого боку, має більш високі ставки оподаткування та більш складний характер.

Наша пропозиція щодо реформування податкової системи враховує позитивні елементи обох проектів податкової реформи, підготовлених Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою, та доповнює ці проекти. Найважливішими змінами та доповненнями до обох пропозицій ми вважаємо:

- зниження ставок оподаткування, як це передбачається проектом Кабінету Міністрів, проте без зниження ставки податку на додану вартість;
- щодо податку на доходи фізичних осіб: скасування пільг, запровадження звільненого від оподаткування прожиткового мінімуму на рівні мінімальної заробітної платні, повна індексація у зв'язку з інфляцією, помірна прогресія (як у моделі Кабінету Міністрів), - це необхідно для створення стимулів для кращої праці, інвестування та заощадження в офіційній економіці;

- щодо оподаткування підприємств: скасування виключень для сільського господарства (з перехідним строком до 2004 року), для металургійних підприємств, для спеціальних економічних зон та скасування інших пільг, відмова від визнання витрат на соціально-культурну сферу підприємств та медичне обслуговування як виробничих витрат, адаптація переліку визнаних податковою службою виробничих витрат до західних стандартів з запровадженням максимальних меж, відмова від підвищення ставок амортизації, скасування податку на репатрійовані прибутки;
- щодо податку на додану вартість: скасування виключень та пільг відповідно до переліку Податкової адміністрації, збереження теперішньої ставки оподаткування, запровадження боротьби з обманом за зразком новітніх заходів Європейського Союзу;
- щодо податку на спадщину: широка дефініція майна з прогресивним ставками оподаткування;
- щодо місцевих податків: скасування найменш значущих податків, скасування права органів місцевого самоврядування надавати податкові пільги, розробка плану запровадження права громад самостійно стягувати податки (в певних межах), наприклад, впровадження власного земельного податку громад та (або) податку з прибутку суб'єктів господарської діяльності;
- щодо акцизного збору: підвищення теперішніх ставок, врахування пропозицій тютюнової промисловості щодо диференціації податку на тютюнові вироби, розробка плану щодо впровадження сучасного енергетичного податку за викиди вуглекислого газу;
- щодо імпортних мит: створення єдиного рівня мит та перехід до адвалорних тарифів;
- щодо соціальних платежів: стабілізація рівня соціальних платежів на сучасній позначці близько 40% від заробітної платні (брутто), тобто відмова від підвищення ставки внесків та збереження помірних податків на купівлю об'єктів нерухомості, іноземної валюти та ювелірних виробів для фінансування пенсійного забезпечення;
- розробка пропозиції щодо податку з короткотермінового імпорту капіталів.

1. Вступ

Кабінет Міністрів та парламент зробили свої пропозиції щодо проведення податкової реформи (додаток). Проте здається, що нагальність податкової реформи не усвідомлюється достатньою мірою, бо її обговорення помітно втратило свою інтенсивність і ніхто вже не піддає сумніву той факт, що до парламентських виборів 2002 року навряд чи вдастся досягти єдності з цього питання. Наша робота переслідує кілька цілей: по-перше, слід обгрунтувати вимоги, які має задовільняти реформа; по-друге, слід показати нагальність проведення реформи; по-третє, подана оцінка існуючих пропозицій щодо реформи; по-четверте, зроблено власні пропозиції щодо проведення реформи. Виходячи з цього, у розділі 2 ми розглядаємо простий перелік цілей податкової реформи, її необхідність та нагальність. В розділі 3 ми ставимо питання про те, якою мірою обидва проекти проведення податкової реформи спроможні виконати завдання, поставлені у переліку цілей. В розділі 4 ми робимо пропозицію про об'єднання та розширення обох проектів, для того щоб створити загальну концепцію, що, на наш погляд, може задовільнити усіх.

2. Перелік цілей податкової реформи та її необхідність

На наш погляд, податкова реформа має дві головні цілі:

- забезпечення надходжень до державного бюджету, достатніх для фінансування необхідних державних видатків (в тому числі надання необхідної соціальної допомоги людям, котрі її потребують);
- спрямованість податкової системи на забезпечення сталого економічного зростання.

При виконанні цих завдань податкова система повинна враховувати низку засад, зокрема:

а) нейтральність по відношенню до конкурентної боротьби;
б) прозорість, відсутність суперечностей, зрозумілість, стабільність[1], мінімізація адміністративних витрат, пов"язаних з стягненням податків, практичність;
в) пропорційність (індивідуальна платоспроможність платників податків повинна відносно рівномірно скорочуватися внаслідок оподаткування)[2];
г) загальність (всі особи, які підлягають оподаткуванню, повинні сплачувати податки);
д) рівномірність (до осіб, що знаходяться у рівних щодо оподаткування умовах, має бути однакове ставлення; до осіб, що знаходяться у різних щодо оподаткування умовах, ставлення мусить бути адекватно диференційоване)[3];
е) можливість збільшення надходжень (податкова система повинна містити в собі можливість для того, щоб у разі виникнення надзвичайних ситуацій можна було б у відносно короткий час ефективно збільшити податкові надходження);
є) певний перерозподіл помірних граничних податкових ставок.

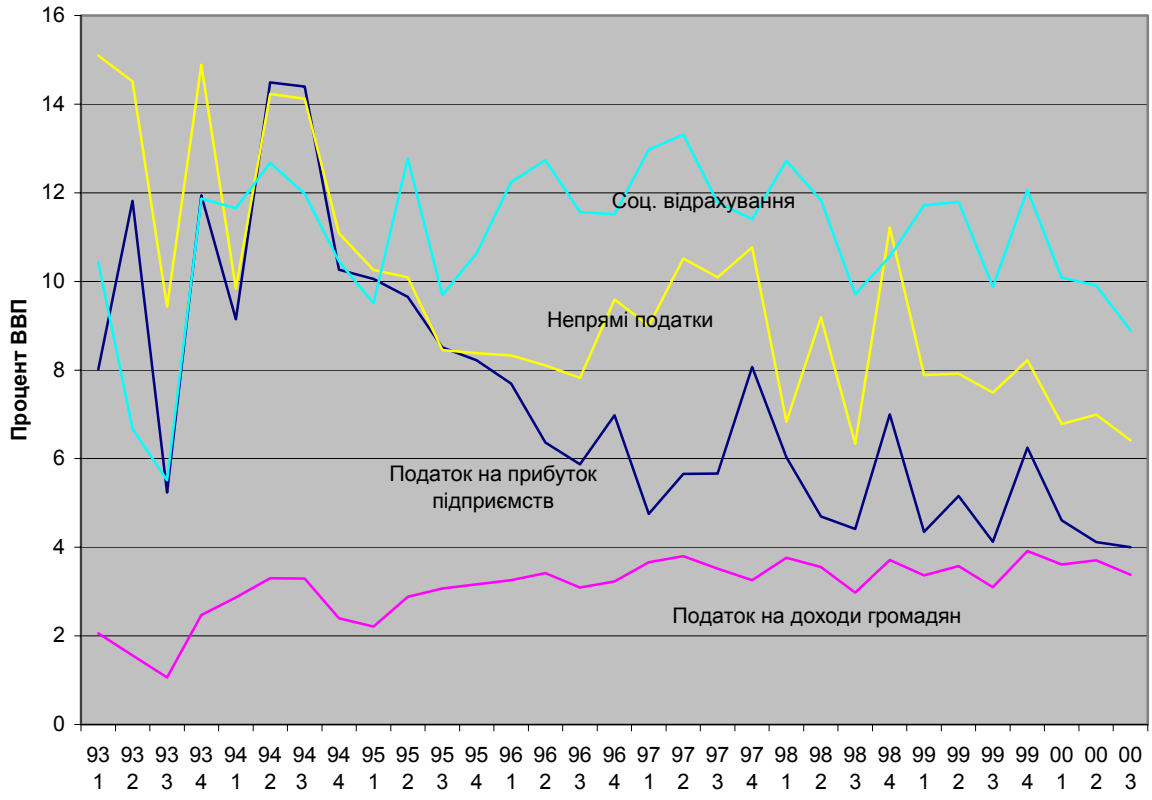
Згадані цілі та засади знаходяться у руслі традиційної теорії, яку підтверджують та обгрунтовують численні сучасні аналітичні дослідження[4]. Той факт, що цілі та принципи частково опиняються у конфлікті одне до другого, не слід розглядати як суттєву проблему. З одного боку, будь-які економічні дії та економічна політика постійно знаходяться у конфліктному стані, якщо для досягнення численних цілей в розпорядженні наявні лише обмежені ресурси і тому необхідно ухвалювати зважені рішення. З іншого боку, можна навести аргумент, що в Україні певні цілі, наприклад, мета економічного зростання, зараз набули пріоритетного значення, що призводить до пом'якшення конфлікту. Пріоритетність мети економічного зростання не повинна, разом з тим, означати, що більше не будуть братися до уваги звдання перерозподілу. Конкретна пропозиція щодо врахування принципу перерозподілу при пріоритетності мети економічного зростання може виглядати наступним чином: уряд визначає частку

[1] Правила оподаткування не повинні постійно змінюватися, з точки зору платника податків вони мають бути надійними.
[2] Ця засада дозволяє ріноманітні інтерпретації прогресивного характеру податкової системи, а саме від відсутності прогресивного оподаткування взагалі до відносно високої прогресії.
[3] Чим простіша податкова система, тим важче врахувати цей принцип у податковій системі. Разом з цим, слід враховувати й негативні моменти надзвичайно розгалуженого диференційованого ставлення до платників податків, в першу чергу адміністративні витрати та дедалі меншу зрозумілість податкової системи.
[4] В своєму аналізі ми виходимо з того, що Україна віддає перевагу звичайній системі широкого прибуткового та споживчого оподаткування в порівнянні з системою оподаткування виключно предметів споживання.

від ВВП, яка фінансується з податкових надходжень і може бути використана для надання прямої соціальної допомоги людям, потреба яких у цьому доведена[5]. Водночас уряд визначає помірну прогресивність податку на доходи фізичних осіб та особливо податку на спадщину.

Починаючи приблизно з 1995 року, відбувалися численні реформи системи оподаткування, які повинні були зменшити порушення наведеного переліку цілей та засад. При цьому дійсно спостерігалася тенденція скорочення податкового та платіжного навантаження у відсотках від ВВП (див. рисунок 1). Разом з цим, варто враховувати, що тенденція до зниження соціальних відрахувань зазнала змін у 2001 р. внаслідок запровадження соціального страхування від нещасних випадків на виробництві; можливо, їхній обсяг зросте, якщо буде запроваджено, як заплановано, державне медичне страхування, яке має фінансуватися з внесків. Тут також не враховані незначні податки (на купівлю квартир, іноземної валюти, прикрас), запроваджені 1999 року для додаткового фінансування пенсійного забезпечення, оскільки вони не являють собою соціальні відрахування на заробітну платню брутто.

Рисунок 1
Україна: розвиток рівня оподаткування та обов"язкових платежів (1993 – 2000)



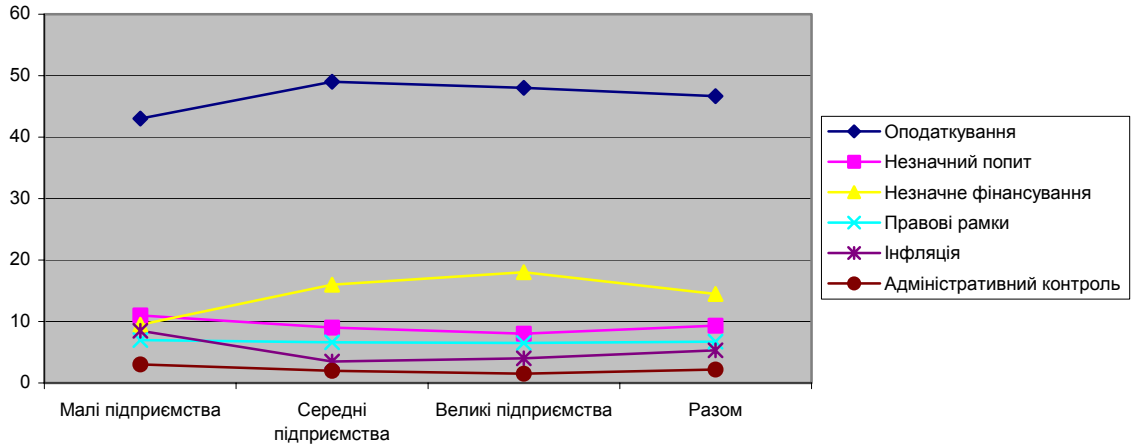
Джерело: Міністерство фінансів.

Незважаючи на реформи, українська податкова система продовжує порушувати згадані цілі та принципи. Це випливає передусім з результатів опитів, проведених на

[5] Емпіричні дослідження доводять, що прямі виплати людям, що потребують допомоги, становлять найефективнішу форму перерозподілу.

підприємствах. Для підприємств та фірм всіх розмірів оподаткування становить проблему, набагато важливішу від усіх інших (рисунок 2).

Рисунок 2
Найважливіші проблеми для розвитку підприємств в 1999 році
(у відсотках опитаних підприємств)



Джерело: Management Systems International and Development Alternatives Incorporated and Kiev International Institute of Sociology, „Small and Medium Enterprises Baseline Survey“, Kiev 2000, S.66.

Який аспект оподаткування особливо обтяжливий для підприємств та фірм? Чи це розмір податків, чи скоріше зусилля, необхідні для дотримання податкового законодавства (велика кількість податків, часті зміни податкового законодавства, перевірки, що вимагають великої втрати часу)? За результатами останніх репрезентативних опитів обидва аспекти мають дуже велике значення[6]. Зрозуміло, чому опитані підприємства та фірми, визначаючи рейтинг різних можливих елементів податкової реформи, найважливішими вважають наступні два заходи:

- скорочення кількості податків та обов”язкових платежів,
- спрощення форм податкових декларацій.

Хоча опитуванням були охоплені підприємства, на яких працює до 50 зайнятих, їхні результати мають особливе значення з наступних причин:

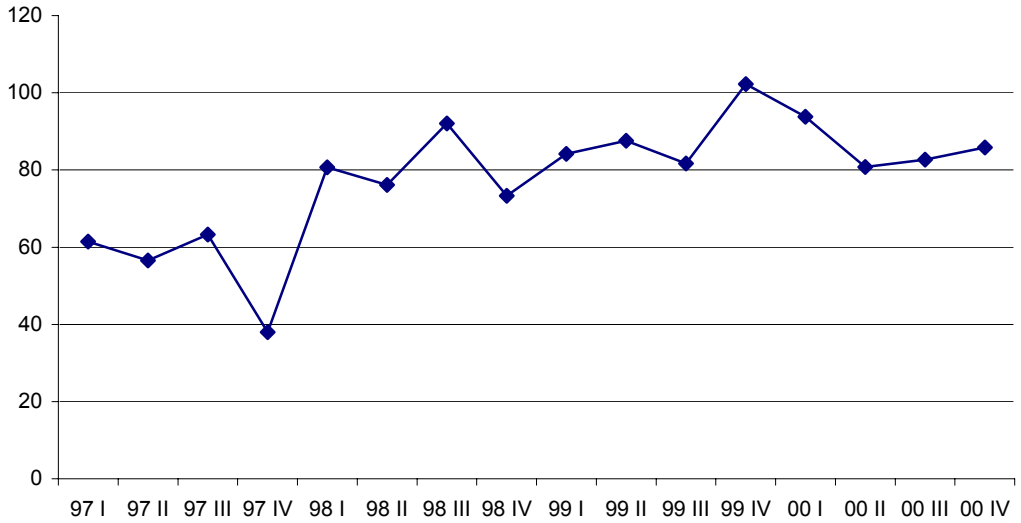
- значна частина цих підприємств ще не мають офіційної реєстрації, що також пов’язане із податковими проблемами;
- група малих та середніх підприємств (до 250 зайнятих) має більш як 50% від загальної чисельності працюючих, вони ж сплачують найбільшу частку податків серед усіх підприємств;
- ця группа, напевно, матиме найбільшу частку в економічному зростанні в наступні десятиліття.

[6] Опитування проводилися передусім на малих та середніх підприємствах (підприємствах з кількістю працюючих до 50 осіб). 48% з них вважають, що сума сплачених податків (без ПДВ) становить більш як 30% їхнього оборота! З огляду на адміністративні витрати 61% опитаних підприємств вважають, що їм потрібна особа, яка займається виключно податковими справами. Кількість сплачених податків та відрахувань, за їхніми даними, становить в середньому 9. (Щоправда, є міста, де ця цифра виявляється набагато більшою, наприклад, 17 у Луганську.) International Finance Corporation, „The State of Small Businesses in Ukraine. An IFC Survey of Ukrainian Small Enterprises,“ June 2000, S. 35.

Можливо також, що дуже велика незадоволеність суб"єктів оподаткування податковою системою пояснюється або принаймні посилюється двома наступними чинниками:

З одного боку, рівень незадоволеності може бути такий високий тому, що розподіл податкового навантаження сприймається як несправедливий. На рисунку 3 показано, что частка надходжень, які не надійшли до бюджету через виключення з правил регулярного оподаткування, за даними податкової адміністрації з 1998 року досягли надзвичайно високого рівня - близько 80% від загального обсягу податкових надходжень[7]. Подальша проблема, до якої спричиняються винятки з правил оподаткування (їхні наслідки навряд чи можна оцінити), полягає у тому, що вони змінюють відносні доходи від інвестицій та надзвичайно ускладнюють процедуру їх підрахунку. В такий спосіб порушується важливий принцип нейтральності податкової системи відносно конкуренції.
Важливим висновком з рисунку 3 є той факт, що при скасуванні усіх податкових пільг ставки оподаткування можна буде знизити майже на половину і це не призведе до зменшення загального обсягу податкових надходжень! При цьому тут ще не враховано оцінки щодо потенційних додаткових та суттєвих надходжень до державного бюджету, які можуть бути забезпечені завдяки поліпшенню контролю над державними підприємствами[8] та позитивним наслідкам зниження податків для економічного зростання.

Рисунок 3
Податкові надходження, недоотримані через пільги, у відсотках до загального обсягу податкових надходжень в 1997 – 2000 роках



Джерело: Податкова адміністрація.

[7] При цьому виключення при сплаті податку на додану вартість становлять найбільшу частку (64%) усіх податкових пільг (середні показники 1997 – 2000 років). Далі йдуть виключення при сплаті податку на прибуток (8%), акцизний збір (4%) та земельного податку (3%).
[8] Ці потенційні надходження, за нашими підрахунками, становлять близько 2,5% ВВП, тобто близько 14% податкових надходжень.

З іншого боку, незадоволеність податковою системою може пояснюватися й незадоволеністю платників податків послугами, що надаються державою, та структурою державних видатків. Якість подібних послуг та структура видатків повинні краще відповідати уподобанням раціональних платників податків.

З викладеного можна зробити висновок, що рівень задоволеності податковою системою може бути піднесений навіть без зменшення загального податкового навантаження, якщо система стане „справедливішою“ та прозорішою, якщо також будуть здійснені заходи, які безпосередньо не стосуються податкової системи, в першу чергу необхідно поліпшити якість послуг, що надаються державою, та структуру державних видатків.

Нарешті, слід враховувати, що в багатьох інших країнах, передусім у сусідній Росії, були здійснені податкові реформи, в перебігу яких часто зменшувалася кількість податків, полегшувалося податкове навантаження, розширювалася база оподаткування та спрощувалася форма податкових декларацій. В Росії зараз найнижча у Європі гранична ставка податку на доходи фізичних осіб (13% без прогресії).
В цілому можна констатувати, що податкова система України не забезпечує досягнення мети сприяння економічному зростанню та не відповідає засадам від а) до д). Податкова реформа нагально необхідна для того, щоб система

- стала простішою, зрозумілою, прозорішою і справедливішою та
- забезпечила дотримання принципу нейтральності до конкурентної боротьби та створювала більші стимули для економічного зростання.

3. Оцінка пропозицій Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо податкової реформи

Обидві пропозиції щодо податкової реформи, скорочено наведені у додатку, мають позитивні аспекти, якщо розглядати їх відповідно до використаних тут принципів оцінки. В них передусім визнається необхідність реформування податку на доходи фізичних осіб, при цьому враховується, що

- прожитковий мінімум не повинен оподатковуватися (що відсутнє в теперішній системі стягнення прибуткового податку),
- максимальна ставка оподаткування не повинна відрізнятися від ставки податку на прибуток,
- дуже доцільним вважається помірний компенсаційний податок (що стягується з джерела виплати доходів) на доходи від дивідендів та відсотків (з рівним ставленням до обох цих видів доходів з капіталу)[9] та
- необхідна індексація залежно від рівня інфляції.

Деякі особливості обох пропозицій щодо реформування прибуткового податку, на наш погляд, не дуже переконливі і мають бути переглянуті відповідно до наведених нижче міркувань.

З огляду на дуже важливу мету – розширення бази оподаткування – в обох пропозиціях щодо податкової реформи знаходимо суттєві відмінності. В

[9] Це допоможе спростити податкові декларації, зменшити адміністративні витрати, скоротить обсяг коштів, що укриваються від оподаткування, та створить стимули для накопичення і заощадження коштів.

парламентському проекті ця мета залишається майже не врахованою і тому відкритим залишається питання, як мають фінансуватися передбачені зниження податкових ставок, підвищення амортизаційних ставок та частково виправдана вимога щодо розширення переліку виробничих витрат, які визнаються податковими органами. Однак і пропозиція Кабінету Міністрів України не сягає набагато глибше, тому що не відбувається радикального та систематичного скасування пільг по ПДВ, акцизному збору, податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток, імпортних мит (це стосується й особливого регулювання спеціальних економічних зон).

Щодо податку на прибуток парламентський проект не передбачає розширення бази оподаткування, навпаки, йдеться про її подальше скорочення внаслідок підвищення амортизаційних ставок та розширення переліку виробничих витрат, що визнаються податковими органами. Останні вимоги частково виправдані, однак вони також неповні і навіть, як нам здається, частково шкідливі: при визнанні витрат на рекламу та транспортні засоби мають діяти максимальні межі (при використанні доцільних масштабів); податковими органами відповідно до західних стандартів мають також визнаватися витрати, які можуть списуватися (тобто також витрати на підготовку та підвищення кваліфікації кадрів з максимальними межами, збитки, пов'язані із зміною валютного курсу тощо). Витрати на соціальну сферу, в тому числі витрати на утримання на підприємствах закладів охорони здоров"я *не повинні* визнаватися податковими органами як виробничі витрати з наступної причини: подібне визнання створює перешкоди для ефективної реструктуризації, в першу чергу великих підприємств. В таких підприємств замало стимулів для того, щоб вивести соціальні видатки та послуги за межі виробничої сфери і, наприклад, купувати ці послуги в інших фірм. В результаті керівництво підприємств відволікається від виконання основних завдань. Окрім цього, керівництво підприємств подекуди зловживає існуючими можливостями та використовує видатки на соціальну сферу в інших цілях. З одного боку, воно наводить аргумент, що в зв"язку з подібними видатками підприємства неспроможні досягти прибутків (хоча ці видатки визнаються податковими органами), з іншого боку, до соціальної сфери переносяться такі видатки, які не мають нічого спільного з діяльністю підприємств. Те саме стосується послуг, які надаються у соціальній сфері. З цієї причини в соціальному плані здається більш вірним, щоб скасування можливості відносити соціальні видатки до валових витрат спонукало підприємства здійснювати реструктуризацію та налагоджувати ефективне, прибуткове виробництво і завдяки цьому сприяти економічному зростанню та збільшенню податкових надходжень (які частково можуть спрямовуватися на надання соціальної допомоги). Це доцільніше, ніж зберігати сучасну систему з дотованою соціальною сферою на великих підприємствах.

Значне підвищення амортизаційних ставок у парламентському проекті видається невиправданим, тому що амортизація має на меті приблизно відтворювати фактичну втрату вартості предметів, в іншому разі податкова система не дає можливості ухвалювати вірні інвестиційні рішення та здійснювати розподіл ресурсів. Окрім цього, парламентський проект не містить пропозицій щодо фінансування пов'язаного з цим недоотримання податкових надходжень.

Зниження ПДВ не є необхідним для досягнення цілей податкової реформи: інвестиції та заощадження мають оподатковуватися за якомога нижчими ставками, проте це не поширюється на споживання[10]. Доходи від тіньової економіки частково

[10] Це, безумовно, видається регресивним, однак мета перерозподілу через це не зникає. Як вже згадувалося, перерозподіл найефективніше здійснюється шляхом прямих платежів держави тим, хто

використовуються в офіційній економіці для споживання і завдяки цьому хоча б частково оподатковуються за допомогою податку на додану вартість. Крім того, емпіричні оцінки тіньової економіки вказують на те, що ПДВ попри свій відносно високий рівень не становить статистично суттєву причину існування тіньової економіки на відміну від податку на прибуток, прибуткового податку з фізичних осіб та соціальних відрахувань[11]. Це саме стосується і відносно низьких споживчих відрахувань.

4. Пропозиція щодо об'єднання та розширення обох проектів податкової реформи

З огляду на обмежений обсяг матеріалу, в подальшому ми торкнемося лише найсуттєвіших аспектів. Що стосується розмірів зниження податкових ставок, то ми віддаємо перевагу моделі Кабінету Міністрів. Щоправда, для забезпечення фінансування на випадок ненадходження податків її треба було б доповнити радикальним розширенням бази оподаткування, причому йдеться про всі основні податки, такі як ПДВ, акцизний збір, податок на прибуток та податок на доходи фізичних осіб.

Якщо говорити про обіг капіталів, то обидві концепції податкової реформи не передбачають особливого оподаткування. Однак Україна, як і чимало інших країн, що розвиваються, накопичила негативний досвід щодо спекулятивного короткотермінового імпорту капіталів. Тому було б доцільним запровадити помірний податок на короткотерміновий імпорт капіталів (поняття короткотерміновості необхідно додатково визначити) – проте не на експорт капіталів. Разом з цим, ми не робимо в цьому плані власних пропозицій, а звертаємо увагу на приклад Чілі, який можна розглядати як гарну модель.

а) Реформування податку на доходи фізичних осіб

- забезпечення звільненого від оподаткування та індексованого відповідно до рівня інфляції прожиткового мінімуму, що надасть переконливості податковій та соціальній політиці. Запропонований Кабінетом Міністрів неоподаткований прожитковий мінімум відповідає рівню мінімальної заробітної платні, що являє собою вияв послідовної політики;
- обмеження кількості ступенів оподаткування трьома сприятиме спрощенню податкової системи. Обрані парламентом ступені з набагато вищою прогресією, починаючи від відносно високих доходів, на наш погляд, обтяжені значними проблемами: другий та третій ступені торкаються лише дуже обмеженого кола платників податків, тому податкові надходження від цих ступенів для держави несуттєві, тоді як відносно висока гранична ставка оподаткування може мати дестимулюючий ефект щодо отримання високих доходів та їх декларування. Отже, ця модель створює набагато менші стимули для оподаткування доходів, які раніше не оподатковувалися, ніж модель Кабінету Міністрів України. Окрім цього, виникає проблема: максимальна ставка оподаткування буде відносно високою,

потребує допомоги. Окрім цього, успішною може бути лише така соціальна політика, яка створює можливості зайнятості усім, хто прагне працювати, а для цього необхідне економічне зростання.

[11] Такий результат знаходимо майже в усіх емпіричних оцінках тіньової економіки в індустріально розвинених країнах. Щодо України див.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, «Фіскальні та регуляторні причини тіньової економіки в Україні», робочий папір № 9, 2001 рік.

однак водночас доходи від дивідендів та відсотків з огляду на спрощення будуть, як заплановано, обкладатися помірним (більш низьким) фіксованим податком;

- індексація згідно з рівнем інфляції, передбачена в обох проектах, однозначно помилкова. Рівень інфляції, дещо нижчий від 10%, в моделі Кабінету Міністрів спричиниться до швидкого зростання реального оподаткування, що буде стимулювати державу до збереження інфляції і сприяти відпливу коштів до тіньової економіки. Те саме стосується й парламентської моделі. Необхідна повна інфляційна індексація (в тому числі й неоподаткованого мінімуму), оскільки платники податків не несуть відповідальність за інфляцію, а індексація не означає, що держава стягатиме менше податків. Індексація лише усуває наслідки інфляції. Така індексація та дуже помірне, прозоре оподаткування зобов'язують платників податків виконувати свої обов'язки щодо сплати податків, а державу – добиватися цього шляхом контролю;
- обкладення відсотків та дивідендів єдиним помірним компенсаційним податком, передбачене моделлю Кабінету Міністрів України, має зразковий характер, оскільки сприяє спрощенню податкової системи та зменшує адміністративні витрати. Інші доходи від капіталу, наприклад, від арендної плати, мають показуватись в особистій податковій декларації; якщо особисті доходи перевищать рівень третього ступеня доходів, вони мають оподатковуватися за вищими ставками, ніж відсотки та дивіденди. Ця різниця відображає викривлення стану доходів від капіталу після сплати податків, що викликане оподаткуванням, і справляє вплив на інвестиції. Виправдати її можна мотивами спрощення системи оподаткування та зниження адміністративних витрат. Цю різницю слід утримувати на якомога нижчому рівні шляхом добору ставки податку на джерела доходів по відсотках та дивідендах, яка відповідає середній ставці оподаткування, тобто має знаходитися між 15% та 20%;
- слід рішуче скасувати виключення та пільги. Ще існуючі виключення для певних професійних груп, здається, не мають виправдання. Низькі ставки оподаткування дозволяють аргументувати те, що від спеціального підходу, який нібито необхідний з огляду на справедливість, слід просто відмовитися. В такий спосіб визнається, що певна несправедливість існує, проте ми вважаємо, що завдяки низьким ставкам оподаткування та широкій базі оподаткування вона буде меншою, ніж при врахуванні особливостей та більш високих ставках оподаткування. Спеціальним підходом, який видається потрібним з огляду на скорочення населення, є визнання фіксованих сум (тобто жодних сум, залежних від процентного співвідношення!) на дітей, які платник податків може списати з свого оподаткованого доходу[12]. На відміну від цього, одружені особи не повинні отримувати жодних пільг, тому що, з одного боку, для цього бракує обгрунтування, а з іншого боку, в західних країнах подібні пільги, як правило, спричиняються до дуже помітного ненадходження податків. Податкове законодавство також мусить визначити, що доходи мають враховуватися та оподатковуватися в своїй сукупності (в тому числі й доходи, отримані за кордоном);
- неприпустима гірша позиція осіб, які не працюють на постійній роботі. Парламентська модель передбачає подібне гірше ставлення, яке не може бути

[12] Ці суми, що звільняються від оподаткування, не повинні, разом з цим, бути аж надто високими. Зростання населення в усіх країнах з перехідною економікою має дуже високу позитивну кореляцію з реальними темпами зростання ВВП. Тому слід очікувати, що в зв"язку з економічним зростанням процес скорочення населення набере зворотного характеру.

виправдане. Окрім цього, слід забезпечити таке становище, коли доходи, отримані протягом тривалого періоду часу, можуть бути розподілені по роках отримання.

б) Реформування податку на прибуток підприємств

- скасування пільг, в тому числі тих, що надавалися металургійним підприємствам та спеціальним економічним зонам. (Сільське господарство повинне увійти у сферу нормального оподаткування найпізніше з моменту завершення чинності теперішнього "фіксованого податку", тобто з 2004 року);
- встановлення ставки оподаткування на рівні, який збігається з максимальною ставкою подоходного податку з фізичних осіб, як передбачено обома проектами;
- єдине оподаткування розподіленого та нерозподіленого прибутку;
- відмова від підвищення амортизаційних ставок;
- систематична адаптація переліку витрат, які визнаються податковими органами (та їхніх верхніх меж), до західних стандартів, тобто визнання видатків (з можливими максимальними межами відповідно до прийнятних масштабів) на ліцензії, сплату відсотків, транспортні засоби, рекламу, підготовку та підвищення кваліфікації кадрів, сплату місцевих податків, визнання збитків внаслідок зміни обмінного курсу тощо;
- скасування віднесення до складу валових витрат видатків на соціальну сферу, в тому числі витрат на медичне обслуговування;
- адаптація до західних стандартів регулювання перенесення збитків на інші періоди;
- запровадження правила, відповідно до якого виплата різноманітних дивідендів за тими самими акціями розглядається як виплата заробітної платні і тому на них мають нараховуватися соціальні відрахування;
- скасування податку на репатрійовані прибутки.

в) Реформування єдиного податку для малих підприємств

Ми пропонуємо та обгрунтовуємо наступні суттєві зміни:[13]

- скорочення груп піжприємств, що оподатковуються за різними схемами, до двох – торгових точок (визначення яких має бути розроблено спільно центральним урядом та органами місцевого самоврядування) та всіх інших малих підприємств, при чому ми вважаємо діючу на сьогодні границю обороту та зайнятості за доцільні;
- запровадження обов"язку вести бухгалтерський облік (простий рахунок надходжень та витрат) за винятком "торгових точок ";
- відмова від врахування ПДВ та соціальних відрахувань у складі податків, що заміщається єдиним податком (за винятком "торгових точок ");
- включення сільського господарства до спеціального режиму оподаткування малих підприємств після завершення чинності теперішнього регулювання оподаткуваннння сільського господарства (найпізніше 2004 рік).

г) Реформування податку на додану вартість

- Збереження чинної зараз ставки 20%;

[13] Див. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, «Реформа оподаткування малих та середніх підприємств», робочий папір № 6, 2001 рік.

- скасування виключень згідно з детальним переліком Податкової адміністрації, в тому числі виключень, які стосуються спеціальних економічних зон, а також виключень, наданих сільському господарству (найпізніше від 2004 року);
- запобігання ухиленню від сплати податку на додану варість шляхом запровадження правил, розроблених Європейським Союзом.

д) Реформування акцизних зборів

- Скасування виключень та пільг відповідно до переліку Податкової адміністрації;
- підвищення акцизів на алкогольні напої та тютюнові вироби (з урахуванням пропозицій тютюнової промисловості щодо диференціації тютюнових акцизів);
- відмова від запровадження обов'язкової авансової сплати податку;
- підвищення податку на мінеральне пальне та запровадження середньотермінового поступового плану по запровадженню загального сучасного енергетичного податку, яким обкладаються викиди вуглекислого газу, а не лише споживання енергії.

е) Реформування місцевих податків

- Скасування деяких дуже незначних місцевих податків відповідно до плану Кабінету Міністрів;
- розробка пропозицій щодо права громад на стягнення податків. Наприклад, за моделлю США, громади могли б стягати податок на землю та земельну власність (у певних межах) або, за німецькою моделлю, стягати як податок на землю та земельну власність, так і податок на прибуток підприємств (у певних межах), на суму якого підприємства в свою чергу могли б зменшувати свої зобов'язання з податку на прибуток перед Центральним урядом. Подібна пропозиція має такий же нагальний характер, як і вся податкова реформа, оскільки зараз фінансування органів місцевого самоврядування забезпечено не у достатній мірі[14].

є) Реформування податку на спадщину

- Широка дефініція оподаткованої спадщини та вибір прогресивних ставок оподаткування[15].

ж) Реформування соціальних відрахувань

- Обмеження ставки соціальних відрахувань на рівні 40% заробітної платні брутто. Заплановане запровадження обов"язкового державного медичного страхування не повинне призвести до зростання соціальних внесків. Необхідно знайти рішення, внаслідок якого приватні заклади медичного страхування могли б на рівних засадах конкурувати з запланованим державним медичним страхуванням, і принцип змагальності мав чинність по відношенню до усіх учасників системи охорони здоров'я (лікарні, лікарі, оференти послуг з догляду, страхові компанії);
- збереження помірних податків на придбання квартир, іноземної валюти, прикрас для додаткового фінансування пенсійного страхування[16].

[14] Ці пропозиції роблять необхідним внесення змін до Бюджетного кодексу.

[15] Оцінка житлової власності та інших предметів майна, вартість яких важко оцінювати, може здійснюватися за допомогою простих способів оцінки та орієнтирів, які мають бути надані податковим органам, аби вони не проводили оцінювання самостійно.

з) Реформування "фіксованого податку" для сільського господарства

- Скасування "фіксованого податку" та всіх інших спеціальних регулювань для сільськогосподарських підприємств та включення усіх сільськогосподарських підприємств до нормальної системи оподаткування з прийнятним перехідним строком, який, наприклад, може сягати до завершення чинності "фіксованого податку" в 2004 році. (Малі сільськогосподарські підприємства можуть за власним бажанням оподатковуватися єдиним податком, передбаченим для всіх малих підприємств.)

и) Реформування мит

- Скасування виключень та пільг, наприклад, для "релігійних спілок" тощо;
- встановлення розмірів мита на єдиному помірному рівні та перехід до адвалорних мит.

і) Інші пропозиції

- Скасування права громад надавати податкові пільги;
- розробка пропозицій щодо права громад на стягнення податків;
- розробка пропозицій щодо загального енергетичного податку;
- розробка пропозицій щодо податку на короткотерміновий імпорт капіталів.
- Концепція податкової реформи повинна бути широкою та далекоглядною, та не потребувати внесення нових змін після її ухвалення.
- Для забезпечення фінансування податкової реформи потрібні також заходи, спрямовані на поліпшення стану надходжень до бюджету з державної власності (підприємств).
- Нарешті, успіхові податкової реформи сприятиме піднесення якості послуг, що надаються державою.

У. Т., Т. В., липень 2001 р.
Рецензенти Л. Ш., П. О., Л. Х.

[16] Обгрунтування даних податків полягає у тому, що пенсійне забезпечення сьогодні надає послуги, які не забезпечуються ранішими страховими внесками. Окрім цього, проблема забезпечення людей похилого віку є проблемою, що торкається усього суспільства і має фінансуватися не лише отримувачами заробітної платні, а усіма платниками податків.

Додаток: Пропозиції Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо податкової реформи

В наступному скороченому викладі двох пропозицій враховуються лише ті аспекти, які здаються нам суттєвими. Проект Кабінету Міністрів містить чимало давніх пропозицій щодо поліпшення податкової системи, та передбачає заходи, спрямовані

- на розширення бази оподаткування (щодо ПДВ тільки для сільськогосподарських підприємств), податок на прибуток (скасування можливості списувати витрати на соціальну сферу), акцизи (скасування пільг для певних видів алкогольних напоїв), податок на доходи фізичних осіб, в тому числі доходи від дивідендів та відсотків за ставкою ставкою 15% (скасування виключень для певних категорій державних службовців, оподаткування доходів від сільськогосподарської діяльності, якщо використована площа перевищує 1 гектар);
- на спрощення податкової системи та зниження адміністративних витрат (наприклад, скорочення кількості дуже незначних місцевих податків, скасування податку на репатрійовані прибутки, пропорційний податок на відсотки та дивіденди, спрощене оподаткування малих сільськогосподарських підприємств;
- на зниження ставок оподаткування (ставка податку на прибуток 25%, три ставки оподаткування доходів фізичних осіб – 10%, 15% та 25%)[17];
- на індексацію залежно від інфляції (групи оподатковуваних доходів для фізичних осіб мають зростати разом з рівнем інфляції за умови, що річний рівень інфляції перебільшуватиме 10%);
- на реформування добровільного єдиного податку для малих підприємств (скасування заміщення єдиним податком ПДВ та податку на доходи від відсотків та дивідендів, запровадження обов"язку вести бухгалтерський облік при певній формі єдиного податку - "торгового патенту");
- на поліпшення сумісності податкової системи з макроекономічною стабілізацією (скасування права громад надавати податкові пільги по тих податках, які вони самі не стягують).

Пропозиції Верховної Ради України мають суттєві відмінності:

- ПДВ має бути знижений у 2002 році до 17%, а починаючи з 2003 року – до 15%, кількість виключень не скорочується, а навпаки зростає за рахунок "подарунків дітям до новорічних свят"; звільнення малих підприємств від ПДВ має бути збережене в рамках оподаткування єдиним податком.
- По податку на прибуток податковими органами мають визнаватися як виробничі витрати: сплачені місцеві податки, витрати на медичне обслуговування працівників на території підприємства, витрати на рекламу (в обох випадках межі не встановлюються), видатки на бензин для легкових автомобілів (без зазначення того, чи автомобіль використовувався у службових або приватних цілях) та на парковку; перенесення збитків наперед має бути обмежене двадцятьма кварталами і не буде піддаватися індексації відповідно до інфляції.

[17] 10% при річному доході від 1244 гривень до 3732 гривень; 15% при річному доході до 14928 гривень і 25% при більшому доході. Доходи на рівні прожиткового мінімуму до 1244 гривень на рік не оподатковуються.

- Дивіденди мають оподатковуватися біля джерел виплати доходів за ставкою 30%, причому виплата дивідендів, яка здійснюється шляхом випуску нових акцій, не оподатковується[18]. Амортизаційні ставки мають бути суттєво підвищені[19].
- По податку на доходи фізичних осіб пропонується запровадити триступеневу систему, причому неоподаткована сума нижча, а другий та третій ступені починаються на значно вищих сумах доходів та оподатковуються за вищими ставками, ніж це передбачено проектом Кабінету Міністрів[20]. Ступені мають індексуватися залежно від інфляції за ставкою 10% (неясно, чи при цьому маються на увазі 10 відсотків чи 10 відсоткових пунктів). По доходах від діяльності не за основним місцем роботи передбачається ставка оподаткування 30% (незалежно від рівня доходів), податок має відраховувати працедавець.
- Щодо розширення бази оподаткування передбачається лише скасування пільг при сплаті споживчих податків (особливою мірою це стосується спеціальних економічних зон). Разом з тим, має бути скасований акцизний збір на ювелірні вироби.
- Місцевий податок на рекламу має бути перетворений на "адвалорний податок", який розраховується залежно від вартості послуг.
- Соціальні відрахування сплачуються з заробітної платні до максимального розміру 14400 гривень на рік (1200 гривень на місяць порівняно з 1600 гривень зараз).

[18] Виплата дивідендів, яка перевищує інші виплати дивідендів тієї самої фірми по тих самих акціях, має розглядатися як виплата заробітної платні, що повинне запобігти несплаті соціальних внесків.

[19] Пропозиція має наступний вигляд:

Об"єкти амортизації	**Теперішні амортизаційні ставки**	**Запропоновані амортизаційні ставки**
Споруди	5%	10%
Рухомі предмети, як, наприклад, устаткування, транспортні засоби, меблі тощо	25%	40%
Інші предмети	15%	24%

[20] Перший ступінь починається з доходів розміром 600 гривень, ставка оподаткування становить при цьому 10%; другий ступінь починається з 7201 гривні (20%), третій ступінь від 72000 гривень (30%). В рамках першого та другого ступенів для певних категорій населення, які зараз користуються пільгами при сплаті подоходного податку, передбачається зменшення податку на 4 відсоткових пункти на першому ступені та на 8 відсоткових пунктів на другому ступені.