

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

Небагато професій наслідуються заперечувати звання найдавнішої. Однак збирачі податків затверджують, що навіть якщо вони з'явилися і не раніше жриць любові, то, принаймні, відразу ж слідом за ними. І вже Ісус Христос, по свідченнях очевидців, висловлював свої розуміння про шляхи реформування податкової системи.

У державі і суспільстві назріла необхідність проведення податкової реформи, що сприяла б не тільки виходу України з кризи, але й економічному росту. Метою податкової реформи є зниження податкового тягара для всіх підприємницьких структур незалежно від форм власності і збільшення надходжень у державний бюджет. Для рішення цих, на перший погляд, що не мають рішення задач, необхідно згадати криву Лаффера: знижуючи податковий тягар, ми залучаємо підприємців із сектора "тіньової" економіки, що в існуючих на сьогоднішній день в Україні умовах, безсумнівно, ефективніше, ніж збільшення податкового тягара.

Розмови про необхідність податкової реформи в Україні йдуть уже не перший рік, причому не тільки в підприємницьких структурах усіх форм власності, але й в органах виконавчої влади, що відповідають за виконання держбюджету України.

Питання розробки і прийняття Податкового кодексу піднімали не тільки вчені, фахівці чи бізнесмени, але і міністри економіки, що настільки часто міняються на своїй посаді. На сьогоднішній день навіть непрофесіоналам зрозуміло, що існуюча податкова система, що створювалася без науково обґрунтованого прорахунку наслідків, стала гальмом економічного розвитку, основним фактором відходу суб'єктів господарювання в тінь і скорочення бюджетних надходжень.

Процес написання і впровадження Податкового кодексу сильно нагадує спробу сформулювати загальну теорію усього. Кодекс по-

винен відповідати на такі фундаментальні питання нашого життя, як: хто, скільки, кому, навіщо і що з усього цього зрештою вийде. Податкового кодексу в нас, як відомо, немає і по багатьох інтуїтивно ясних причинах ще довго не буде.

Податковий кодекс не повинен перетворитися на чергову політичну акцію. Він має стимулювати економіку України. Його обов'язково треба прийняти, але врахувавши всі пропозиції.

В епоху падіння соціалістичної системи багато фахівців і вчених почали освоювати недоступні раніше теоретичні основи ринкової економіки, і закордонні підручники по цій проблемі міцно зайняли місце раніше безроздільно належне "Капіталу", посібникам по державному плануванню.

Природно, не була обійдена увагою і "крива Лаффера", що зв'язує величину податкового навантаження з обсягом надходжень у бюджет. Ця крива, що нагадує параболу, має максимум; отже, починаючи з визначеного моменту збільшення податкового тягара, приводить до скорочення бюджетних надходжень.

Теоретичні узагальнення і повсякденна економічна діяльність в Україні стверджують, що перевищення припустимої (оптимальної, раціональної) величини податкового навантаження приводить до того, що платники податків — юридичні і фізичні особи — або розоряються, або переходять до "тіньового" сектору економічної діяльності.

Знання настільки винятково важливої закономірності неминує викликає бажання застосувати її на практиці, послабити податковий прес і створити нормальні умови для нормального розвитку економіки і наповнення держбюджету.

Власне кажучи, приблизно з таких цілком шляхетних спонукань виходить і проект Податкового кодексу, запропонований депутатом Богданом Губським (податок на прибуток — 20%, ПДВ — 15%, прибутковий податок — 10% для сум понад 12 неоподатковувани мінімуми в рік, 20% — понад 600 неоподатковувани мінімуми і т.д.) Однак усе виявляється набагато складніше, ніж здається перетвореним "ринковикам".

По-перше, не все так гладко навіть на теоретичному рівні. Справа в тім, що "крива Лаффера" відбиває статистику процесу, тим часом при переході від однієї ставки оподаткування до іншої відповідний рівень податкових надходжень устанавлюється через досить тривалий проміжок часу. У силу того, що реальна економіка являє

* Студент економіко-правового факультету ОНУ ім. І. І. Мечникова.

собою інерційну систему в період від деякого моменту часу, коли відбулося зменшення загальної ставки оподатковування, аж до того моменту, коли обсяг надходжень у бюджет зростає до величини, обіцяної “кривою Лаффера”, бюджет несе втрати від зниження податків. Ці оптимісти можуть заперечити: ці втрати повністю перекриваються надходженнями майбутніх періодів. Можливо, хоча реальних розрахунків група Богдана Губського і не приводить, що наводить на думку про романтичні, а не реалістичні корені цього варіанта Кодексу. Однак навіть у кращому випадку ті самі “прибуткові майбутні періоди ще далеко, а різкий спад податкових надходжень і, як наслідок, бюджетна криза — неминучі. У такій ситуації уряд, стурбований не настільки майбутніми періодами, скільки власним завтрашнім днем, почне гарячково вишукувати десятки, “відносно чесних” способів відбирання грошей у платників податків.

Але існує ще і “по-друге”. Немає ніяких гарантій, що підприємці, відробивши схеми відходу від податків, побажають вийти “з тіні” і платити податки по знижених ставках. А навіщо, якщо існуючі і добре відпрацьовані схеми не потрібно видозмінювати, якщо вони будуть працювати і далі, для відхилення і від більш низьких податків? Характерний приклад: після зменшення величини нарахувань на фонд оплати праці надходження в держбюджет від цього джерела знизилися, але це ніяк не привело до збільшення “білої” частини зарплати. Але якщо зменшення податкового тягаря не вирішує проблеми наповнення бюджету, то виникає питання: чи є вихід зі сформованої ситуації?

Якщо відкинути пропозиції, розроблені Державною податковою адміністрацією, що фактично спрямовані на збереження існуючого положення справ, і не сприймати всерйоз рецепти типу єдиного 10-процентного податку, то один з найбільш реалістичних підходів до реформування податкової системи, запропонований у проекті Податкового кодексу України, підготовленого під керівництвом Юлії Тимошенко й Олександра Турчинова.

Вони пропонують ліквідувати ПДВ і податок із прибутку. Можливо, що ця пропозиція багатьох здивує: як це можна відправити у відставку такі звичні податки, що щодня нагадують про себе кожному підприємцю в Україні. Однак розгляд сформованої ситуації показує, що з економічної точки зору ці два податки явно не справля-

ються зі своїми основними функціями — фіскальною і стимулюючою. Головним недоліком податку на прибуток є те, що він стимулює збільшення собівартості продукції — для зменшення прибутку. Стягування цього податку постійно супроводжується конфліктами між платниками податків і податковими органами з приводу визначення фактичної собівартості продукції і реальної величини оподаткованого прибутку. До істотних недоліків ПДВ можна віднести подвійне оподатковування однієї і тієї ж бази (прибуток і фонд оплати праці) і відволікання оборотних засобів на досить тривалий термін. Крім того, ПДВ у нинішніх умовах найчастіше перетворюється в “податок з обороту” завдяки недосконалій платіжній системі і постійним недовіренням переплачених обсягів ПДВ із бюджету. Ще одним недоліком податку з прибутку і ПДВ є слабка інтеграція механізмів і стягування з діючою системою бухгалтерського обліку, що значно ускладнює і здорожує обслуговування податкового процесу.

Наслідком усього вищевикладеного стала розробка в Україні численних схем, занижуючих оподатковувану базу. По оцінках фахівців на сьогоднішній день 60% фінансових потоків у тіншовій економіці являють собою схеми відходу від податків.

Юлія Тимошенко й Олександр Турчинов у своєму проекті Податкового кодексу припускають замість двох, недостатньо ефективних сьогодні (ПДВ і податку на прибуток) ввести один податок з реалізації.

Відповідно до розробок, зазначених у даному проекті Податкового кодексу, об'єктом оподатковування податку з продажів є вартість операцій (договорів) по реалізації товарів (робіт, послуг) як власного виробництва, так і придбаних, у тому числі вартість реалізації товарів (робіт, послуг), що віддаються з частковою оплатою і без оплати, вартість товарів (робіт, послуг), що передаються відповідно до договорів міни, дарування, що передбачають передачу прав власності, розпорядження або користування товарами, а також відчуження результатів.

Податок з реалізації є непрямим. Його платить покупець при покупці товарів, і кінцева ціна реалізації буде містити в собі величину нарахованого на вартість договору по реалізації товарів податку з реалізації. Розроблювачі даного проекту Податкового кодексу пропонують перелічувати податок з реалізації в Державний бюджет

України автоматично в момент зарахування суми від реалізації продукції (товарів, послуг) на розрахунковий рахунок продавця. Відповідальність за правильність визначення розміру цього податку покладається на підприємство, що продає, а за своєчасність його перерахування в держбюджет — на комерційні банки, у яких розміщені рахунки клієнтів. У випадку одержання наявного виторгу продавець зобов'язаний на наступний банківський день внести відповідні суми податку на свій банківський рахунок для перерахування їх у бюджет. Такий підхід зводить до мінімуму можливості ухиляння від сплати податку з реалізації. Цей податок також сплачується й у випадку бартерних операцій.

Відповідно до пропозицій авторів, від сплати податку з реалізації звільняються тільки внески і пожертвування фізичних (але не юридичних) осіб в благодійні, суспільні і політичні організації.

Основну ставку податку з реалізації пропонується установити на рівні 9%. Ця величина отримана в результаті розрахунків раціонального податкового навантаження в умовах існуючих економічних реалій. Для торгових організацій пропонується установити податок на рівні 5% при реалізації товару зі збереженням основної ставки при його покупці. Для дрібних торговців повинна бути збережена система патентів. Ставку в 5% рекомендується використовувати і при експортних торгових операціях з метою стимулювання експорту. Головною перевагою пропонованого податку є те, що їм де-факто обкладаються фінансові потоки і від нього практично неможливо ухилитись. Отже, база оподаткування розширюється за рахунок тіньової економіки — податок із продажів будуть змушені платити навіть фіктивні фірми, що займаються обналичуванням і конвертацією. Введення податку з реалізації замість ПДВ і податку з прибутку і запропонована схема його сплати дозволяють спростити систему обліку і звітності для платників податків і процедуру перевірки — для податкових органів.

Але, незважаючи на очевидність вищенаведених переваг податку з реалізації, вимагаються докази того, що ця зміна дійсно вирішить дві поставлені на початку даного матеріалу задачі — зменшить податкове навантаження на суб'єктів економічної діяльності і, одночасно, збільшить надходження в держбюджет.

Для того, щоб оперувати порівнянними величинами, слід зазначити, що розроблювачі проекту Податкового кодексу пропонують

прийняти прибутковий податок у розмірі 10%, сукупні нарахування на фонд оплати праці в розмірі 30%, з наступним перерахуванням у їхній єдиний Державний фонд соціального захисту. Така ж величина відрахувань міститься й у проекті, наданому групою Богдана Губського.

Існуюча податкова система ну ніяк не стимулює виробництво і підприємництво, а навіть навпаки — ущемляє їх з усіх боків. Як ілюстрацію громіздкості і загального неприємного виду існуючої системи депутати нагадують, що в 1999 році в Україні існувало 23 загальнодержавних і 16 місцевих податків і зборів. При цьому мало хто — навіть із зацікавлених осіб — зможе перелічити усі виправлення, прийняті, скажімо, до Закону про ПДВ, оскільки виправлення викладені в 40 законах і супроводжуються більш ніж сотнею уточнень і роз'яснень. Що ж до загального числа підзаконних актів зі сфери оподаткування, то воно в точності не відоме. Щось біля півтисячі.

Зате, якщо вірити депутатам-авторам, тіньовий сектор української економіки не те щоб росте (рости особливо вже нікуди), але складає 45-65% від ВВП. Утім, що отут довго говорити — про нинішній стан усієї системи може судити кожен і судити по собі: розумний, але бідний завжди може дохідливо пояснити, як податкова система перешкодила йому стати заможним; розумний, але багатий — пригадати, яка це трудомістка операція: спочатку прибрати трішечки грошей, а потім вивести свої обороти з-під податкового преса.... Вивести, помітимо, у ті самі 65% ВВП, що і годують півдержави. Загалом, систему треба змінювати, причому бажано змінювати так, щоб ці самі півдержави все-таки щось робили й одержували за це гроші.

Фундамент податкової системи, яким є Податковий кодекс, повинен залишатися незмінним, принаймні, 5–10 років. Передусім, у частині ставок оподаткування.

Будь-який підприємець має бути впевненим на роки вперед, що податок на прибуток не збільшиться і не зменшиться, що ніяких додаткових вилучень фінансових ресурсів не буде і головне — що держава в особі парламенту і уряду йому це гарантує. Отоді можна говорити про сприятливий інвестиційний клімат, який визначається зовсім не розміром податкових ставок, як багато хто думає.

Візьмемо, приміром, Голландію — чи можна її назвати країною з несприятливим інвестиційним кліматом? Відповідь очевидна, проте

діюча там ставка податку на прибуток — 35%. А в Україні планується на 2001 рік ставка в 25%, а на наступні роки — 20%.

Або візьмемо максимальну в Голландії ставку податку на доходи фізичних осіб — 60%. Коли взяти діючі в інших країнах максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб (Данія — 59%, Фінляндія — 38%, Ізраїль — 50%, Чехія — 40%, Греція — 45%), то українська 20-відсоткова ставка буде найнижчою, якщо, звісно, не брати до уваги Росію, яка планує 13% (Яценко Н. Податковий кодекс: погляд з податкової // Дзеркало тижня. — 2000. — № 1 (299) — С.1.)

Велика кількість законодавчих актів і часті зміни даних — велика біда підприємств. Це заважає появи на нашому ринку вітчизняних та іноземних інвесторів, не дає розвиватися економіці держави. Тому якнайшвидше потрібна законодавча база — Податковий кодекс.

На основі вищевикладеного можна зробити такі пропозиції щодо проекту Податкового кодексу, прийнятого у першому читанні:

- Необхідно, щоб кодекс із більшої кількості позицій мав пряму дію, бо нині в багатьох випадках порядок застосування його окремих норм визначається Кабінетом Міністрів.

- Передбачити у Податковому кодексі механізм однакового тлумачення його положень як для платників податків, так і для Державної податкової адміністрації України.

- Необхідно йти шляхом спрощення податкової звітності суб'єктів підприємництва. Є потреба у скороченні її окремих форм, а також розроблені пропозиції щодо встановлення єдиного терміну подання податкової звітності за всіма видами податків і зборів для законодавчого забезпечення переходу з 1 січня 2001 року на єдину податкову декларацію.

- Економіка України потребує стимулюючих факторів. У проєкті такі ознаки є, але запропонованого зниження податків, на нашу думку, недостатньо.

- Заборгованість платників ПДВ становить 6,5 млрд. грн. Отже, ставка 20% реально не спрацьовує. Тиск на платників треба знизити, бо нині на практиці вимивають майже всі обігові кошти. З метою послаблення податкового тиску на суб'єктів підприємницької діяльності, а також збільшення обсягів виробництва і реалізації продукції встановити для підприємств-виробників ПДВ — 15%. При реалізації обладнання для підприємств енергетичного комплексу

Україні встановити нульову ставку ПДВ. Бюджет втрат не зазнає, а працювати з платниками буде легше. Оподаткування прибутку підприємств і ПДВ здійснювати за касовим методом (тобто за фактом оплати за продукцію, а не за фактом її відвантаження). На жаль, в Україні існує практика, коли податки сплачують до отримання прибутків. А треба б навпаки. Особливо це важливо для підприємств, які тільки “стають на ноги”.

- Далі. Недоїмка з податку на прибуток — понад 4,5 млрд грн. — підводить нас до того ж, що і у випадку з ПДВ, висновку: ставку необхідно знижувати.

- Прибуток, який залишається після сплати всіх податків у підприємства, має використовуватися на власний розсуд і не може бути і мови про оподаткування дивідендів, що виплачуються з уже оподаткованого прибутку. Не повинні обкладатися податками на прибуток і кошти, спрямовані на реконструкцію, модернізацію та розвиток підприємства.

- Прибутковий — традиційно добре сплачуваний податок. Але ми вважаємо, що великий обсяг зарплат, як і раніше, виплачується в конвертах, тож ставка на рівні 10 і 20% дозволить частину її вивести з тіні і одержати за рахунок цього додаткові надходження в бюджет. Зменшення ставки прибуткового податку дасть можливість зекономити кошти і вкласти їх у виробництво. Від цього виграють і держава і промисловість. Тривожить, щоправда, інше, і цю проблему обговорювали в уряді, з Президентом: знижуючи ставки прибуткового податку до 10% (чи до 20% при заробітку понад 540 грн. на місяць), ми зберігаємо високі відрахування в Пенсійний фонд, на соціальне страхування.

- Окремо слід відзначити оподаткування доходів громадян та збори до державних цільових фондів, що нараховуються на фонд оплати праці. Варто взяти до уваги досвід Російської Федерації, де ставка податку з доходів фізичних осіб значно нижча, ніж пропонується в Україні, а це і надалі призводитиме до приховувань в обліку виплати заробітної платні, а відповідно — і до несплати податків;

- Проблема нарахувань на фонд оплати праці — комплексна, вона зачіпає багато сторін економічного життя країни. При 36-мільярдному фонді оплати праці потреби Пенсійного фонду становлять мінімум 13 млрд. Отже, 30% від фонду оплати праці ми зобов'я-

зані відрахувати на утримання пенсіонерів. І це при тому, що пенсії мізерні: середня пенсія з початку року становить 32-36% середньої зарплати. А щоб відсоток нарахувань на фонд оплати праці знизити, треба збільшувати розмір самого фонду, що позитивно позначилося б на розвитку внутрішнього ринку, наповненні його товарами й послугами вітчизняного виробництва, підвищенні купівельної спроможності населення.

- Варто кілька зборів до державних цільових фондів замінити одним соціальним податком;

- У проекті Податкового кодексу податок на нерухомість віднесений до загальнодержавних. Це означає, що надходжень від нього місцеві бюджети чекатимуть і випрошуватимуть “до нових віників” і довгоочікуване поповнення місцевих бюджетів, а також і зацікавленість влади на місцях у хорошому збиранні нового податку — явища малоімовірні. Як мінімум на найближчі 5 років. Незважаючи на мізерну ставку, податок на нерухомість важливий і принциповий.

- Слід зменшити кількість податків, зокрема вилучити з Кодексу шкільний податок та збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства. Наша освіта справді перебуває в ситуації, коли їй, можливо, варто приділити особливу увагу, але те, як пропонується зробити, вважаємо неприйнятним. Ми йдемо на істотне спрощення нашого оподаткування, зокрема скасовуємо найтяжчий із місцевих податків — комунальний збір, а це 10% з обороту. І замінити його чимось новим не можна. Маємо проблеми у сфері освіти — отже, треба певним чином перерозподіляти бюджетні доходи.

- У проекті Податкового кодексу не враховані питання оподаткування сезонного виробництва. Повинен бути диференційований підхід.

- Не оподатковувати матеріальну допомогу та страхові виплати зі страхування життя та здоров'я громадян.

- Звільнити від оподаткування суми технічної допомоги, одержуваної на підставі міжнародних договорів. З огляду на значимість технічної допомоги, що надходить в Україну відповідно до міжнародних договорів, необхідне звільнення від оподаткування технічної допомоги, наданої до міжнародних договорів.

- Потребує законодавчого вирішення питання щодо надання права податковим органам на вилучення коштів фіктивних фірм.

- Надання права податковим органам здійснювати судово-екс-

пертну діяльність. Відповідно до чинного законодавства право здійснення судово-експертної діяльності надано тільки фахівцям системи МВС і Міністерства юстиції України. Введення експертних підрозділів у структуру ДПА України дасть змогу скоротити витрати із залучення таких фахівців із інших органів.

- З огляду на світовий досвід ми повинні впровадити в податковій службі сучасні інформаційні технології, що дасть можливість значно скоротити час на оподаткування звітності платників податків і обмежити можливі корупційні дії. Актуальним є вирішення питання про надання права платникам податків на свій вибір подавати податкову звітність у паперовому або електронному вигляді.

- Включити до Податкового кодексу таку статтю: у випадку виникнення форс-мажорних обставин (стихійного лиха) за кожним конкретним платником податків приймається рішення про реструктуризацію (відстрочення) сплати податків, зборів і обов'язкових платежів.

- Установити термін надходження платежів за довгостроковими контрактами відповідно до термінів, зазначених в експортних контрактах (а не в установлені на сьогодні 90 днів після відвантаження). Розрахунки за всіма видами податків здійснювати після надходжень платежів замовника (за касовим методом).

- Єдине зауваження місії МВФ, що працювала в Києві, до законопроекту про податкову амністію в Україні полягає в тому, що ставки оподаткування амністованого капіталу повинні бути такими самими, як в нормально працюючому бізнесі. Заходи з податкової амністії як спосіб збільшення надходжень у бюджет спрацьовують у тому випадку, якщо мають справді надзвичайний характер і не застосовуються дуже часто. Легалізація повинна здійснюватися шляхом добровільного декларування доходів фізичними особами (або їхніми законними представниками) й одноразової сплати податку за ставкою 10% вартості об'єктів легалізації (нині в Україні доходи понад 1700 грн. оподатковуються за ставкою 40%).

- В умовах “тінізації” економіки виникла нагальна потреба впровадження механізму легалізації доходів фізичних осіб. Це дасть можливість залучити до національного виробництва інвестиції, сприяти збільшенню бюджетних надходжень, з одного боку, і створити умови для зменшення податкового тиску, з іншого, а також сприяти поверненню капіталів громадян і суб'єктів підприємницької діяльності України.

Слід пам'ятати, що у структурі оборотних коштів наших підприємств 70% становить дебіторська заборгованість, ще 14% — бюджетні кошти (тобто по суті всі оборотні кошти підприємств створюються за рахунок інших підприємств і бюджету), і на будь-який експеримент в окремо взятій галузі треба йти дуже обережно.

Оскільки Податковий кодекс є документом надзвичайної державної ваги, висловлюємо сподівання, що він стане справді економічною конституцією нашої держави, послужить зміцненню і стабілізації економіки та зростанню добробуту народу України.