



- *Проведення в Україні запропонованої податкової реформи — це крок у правильному напрямку. Допрацьовуючи план реформи, уряд повинен забезпечити, щоб потенційне зниження надходжень у короткостроковій перспективі не вплинуло на прийнятний рівень заборгованості та не перетворило фінансування національної пенсійної систем на надмірний тягар для бюджету.*
- *В умовах нестабільної економічної ситуації під час проведення будь-якої податкової реформи необхідно враховувати ризик зниження обсягу доступних бюджетних коштів, щоб подолати наслідки рецесії та захистити соціально вразливі групи населення.*
- *Щоб забезпечити найвищу ефективність податкових реформ, їх необхідно поєднувати з рішучими заходами податкового адміністрування з метою підвищення рівня легалізації та забезпечення дотримання нового податкового режиму. Зміцнення механізмів стягнення податків забезпечить справедливий розподіл податкового навантаження між усіма суб'єктами господарювання та фізичними особами, а не тільки тими, хто наразі дотримується законодавства.*

Навіщо потрібна податкова реформа?

Чинна податкова система погіршує умови ведення бізнесу та знижує конкурентоспроможність економіки, стимулюючи поширення нелегальної діяльності. Наразі податкова система України ґрунтується на ПДВ, податках на прибуток і доходи та соціальних внесках, які становили відповідно 21,7 %, 18 % і 28,8 % загального розміру бюджетних надходжень у 2014 році. Середня ставка ПДВ (20 %), у загальному, відповідає ставкам, прийнятим в інших європейських країнах. Ставка податку на прибуток підприємств (18 %) наближена до середньої ставки у європейських країнах, однак перевищує ставки, прийняті в інших країнах регіону (зокрема, розмір ставок у Болгарії, Грузії, Молдові та Румунії коливається в межах 10–16 %). Ставка податку на доходи фізичних осіб (близько 16 %) майже вдвічі нижча за середню ставку у європейських країнах, однак цілком відповідає ставкам, прийнятим в інших країнах регіону (зокрема, розмір ставок у Грузії, Молдові та Румунії коливається в межах 16–20 %, а в Болгарії взагалі становить 10 %). Загальний розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (40,6 %) дещо вищий за відповідний показник у європейських країнах, причому відрізняється і порядок розподілу обов'язків щодо їх сплати між роботодавцями та працівниками. В Україні добросовісні роботодавці сплачують більшу частину таких внесків за ставкою в розмірі 37 % порівняно з 23 %, що сплачуються європейськими роботодавцями. Підвищуючи розмір витрат на оплату праці для бізнесу, чинний податковий режим підриває конкурентоспроможність країни та стимулює приховування реального розміру зарплат і кількості працівників. Крім того, різноманітні звільнення та лазівки звужують базу оподаткування та сприяють ухиленню від сплати податків. Наприклад, у 2013 році реальний обсяг надходжень від ПДВ становив би 44 % потенційного рівня за умови скасування звільнень і застосування ставки, встановленої законодавством, для всіх платників податку.

Неефективне податкове адміністрування в поєднанні зі слабким управлінням негативно впливають на обсяг надходжень від основних податків. В Україні діє єдина система сплати податків і соціальних внесків, що потенційно спрощує податкове адміністрування та стягнення податків. Незважаючи на це, високі витрати на оподаткування поєднуються з низькою ефективністю роботи фіскальних органів. В українських фіскальних органах нараховується понад 54 000 працівників, а рівень навантаження становить 60 платників податків на одну особу порівняно з 407 у Польщі, 1 100 у Словенії та 1 802 в Казахстані. Проблема цих органів полягає не лише в надмірній кількості працівників, але й у неефективності роботи. Наприклад, незважаючи на дещо вищий розмір соціальних внесків в Україні, ніж у Польщі, реальний обсяг надходжень в Україні дорівнює 9 % ВВП порівняно з 13,2 % ВВП у Польщі. Крім того, слабе управління та неналежний внутрішній контроль сприяють корупції та хабарництву, що ще більше знижує обсяг надходжень від податків.

Які основні зміни передбачає податкова реформа, запропонована урядом?

Влада передбачає проведення комплексної податкової реформи, щоб зміцнити та підвищити легальність економіки, стимулювати підвищення конкурентоспроможності та збільшити обсяг податкових надходжень. Податкова реформа, запропонована Міністерством фінансів України, наразі проходить обговорення в Парламенті в рамках загального пакета

структурних реформ. Запропонована реформа передбачає оптимізацію податкового режиму шляхом уніфікації ставок основних податків, а також підвищення податкової дисципліни завдяки зниженню розміру соціальних внесків. Пропонується запровадити єдину 20-відсоткову ставку ПДВ, податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб і соціальних внесків, які сплачуються роботодавцями. Передбачається незначне підвищення ставок податків на прибутки та доходи, але водночас спрощується визначення бази оподаткування. Докорінні зміни торкнуться оподаткування заробітної плати: соціальні внески для працівників скасовуються, а для роботодавців знижуються вдвічі. Очікується, що відчутне зниження наявного податкового навантаження сприятиме виведенню економіки з тіні, підвищенню конкурентоспроможності та збільшенню обсягу реальних податкових надходжень.

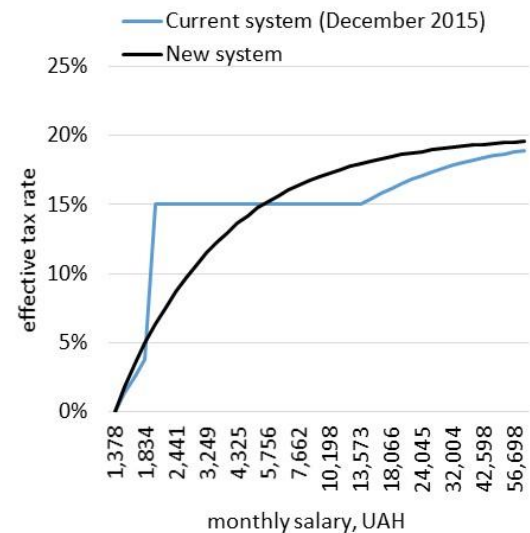
Оптимізація податкового режиму сприятиме усуненню наявних недоліків податкового адміністрування. Простіший і прозоріший податковий режим легше — і потенційно дешевше — впроваджувати фіскальним органам. Поріг для обов'язкової реєстрації платником ПДВ підвищується з 1 млн грн. до 2 млн грн., що знижує витрати на контроль невеликих фірм. Скасування основних звільнень від сплати ПДВ (наприклад, 7-відсоткової ставки для лікарських засобів і спеціального режиму для сільського господарства) і спрощення розрахунку бази оподаткування податком на прибуток підприємств (зокрема, запровадження чітких податкових відрахувань і правил трансфертного ціноутворення) сприятимуть усуненню лазівок і спрощуватимуть стягнення податків.

Орієнтовна фіскальна та соціальна вартість запропонованої реформи

У рамках реформи пропонується зниження витрат на оплату праці для суб'єктів господарювання, однак з огляду на значну частку тіньової економіки в короткостроковій перспективі очікується зниження обсягу податкових надходжень. Залишаються невизначеними обсяг і темпи легалізації тіньової економіки лише на основі зниження розміру соціальних внесків. Приховування реального розміру зарплат і кількості працівників з метою ухилення від сплати податків є настільки привабливою та усталеною практикою для фірм, що вони й надалі працюватимуть «у тіні», якщо не буде досягнуто балансу між зниженням ставок і підвищенням штрафів за заниження відповідних показників у звітності. У такому разі обсяг надходжень від соціальних внесків, очевидно, знизиться в короткостроковій перспективі, а орієнтовний розмір недоотриманих надходжень у 2016 році може досягнути 2,5 % ВВП. Це призведе до істотного фінансового дисбалансу в національній пенсійній системі, яка, в основному, фінансується з державного бюджету. Навряд чи недоотримані надходження від соціальних внесків у поєднанні зі збитками від запланованого скасування трансфертів НБУ та надбавки на імпорт миттєво компенсуються за рахунок підвищення надходжень від реформи ПДВ та податків на прибуток і доходи. Таким чином, у короткостроковій перспективі очікується зниження загального обсягу податкових надходжень.

Запропонована реформа податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) передбачає створення більш прогресивної системи оподаткування та справедливий розподіл податкового навантаження між усіма працівниками. Згідно з чинним режимом, якщо розмір заробітної плати не перевищує суми, що дорівнює розміру мінімальної заробітної плати, помноженому на 1,4, особа звільняється від сплати ПДФО; 15-відсоткова ставка застосовується, якщо розмір заробітної плати вищий за суму, що дорівнює розміру мінімальної заробітної плати, помноженому на 1,4, однак не перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати; 20-відсоткова ставка застосовується в разі перевищення десятикратного розміру мінімальної заробітної плати. Високий розмір граничної податкової ставки для заробітної плати, розмір якої наближається до нижньої межі, ставить у нерівне становище громадян, які добросовісно сплачують податки: працівник, чия заробітна плата трохи перевищує встановлений поріг, отримує нижчий дохід після сплати податків, ніж працівник, чия заробітна плата трохи нижча за встановлений поріг. Не дивно, що фізичні особи схильні приховувати реальний розмір своєї заробітної плати, щоб уникнути сплати ПДФО. Реформа ПДФО спрямована на створення більш прогресивної системи оподаткування шляхом встановлення єдиної 20-відсоткової ставки податку, скасування всіх чинних порогових значень і запровадження фіксованої пільги для всіх працівників. Згідно з новою системою ефективних податкових ставок, на працівників, що заробляють менше 5 500 грн. на місяць, покладається нижче податкове навантаження, а ті, що заробляють більше — зокрема, від 10 000 до 17 000 грн. на місяць — сплачуватимуть вищий податок.

Очікувані зміни розподілу ПДФО



Джерело: розрахунки Світового банку

Current system (December 2015)	Чинна система (грудень 2015 року)
New system	Нова система
effective tax rate	Ефективна ставка податку
monthly salary, UAH	Місячна заробітна плата, грн.

Запропонована податкова реформа в Україні — це правильний крок, однак уряд має застрахуватися від потенційного зниження обсягу надходжень у короткостроковій перспективі. Рекомендується розглянути можливість поступового зниження розміру соціальних внесків до запропонованого рівня з одночасним запровадженням перехідного періоду для поступового зниження ставок залежно від досягнення запланованих і чітко встановлених обсягів податкових надходжень. Крім того, у разі недосягнення запланованих обсягів податкових надходжень, слід відмовитися від зниження податкових ставок і терміново запровадити тимчасові заходи для усунення негативних наслідків податкової реформи для державного бюджету в короткостроковій перспективі. Слід визнати, що в умовах нестабільної економічної ситуації існує істотний ризик недосягнення запланованих обсягів податкових надходжень і, відповідно, непередбачених податкових збитків, який слід прорахувати наперед. З цією метою уряд повинен чітко передбачити особливі компенсаторні заходи, які мають стати невід'ємною частиною пакета реформ. Ці заходи мають забезпечити прийнятний рівень заборгованості та гарантувати наявність коштів для покриття основних соціальних витрат, особливо для виплати пенсій. Крім того, уряд повинен забезпечити узгодження податкової політики щодо соціальних внесків з необхідними реформами національної пенсійної системи.

Влада повинна вжити рішучі заходи податкового адміністрування з метою підвищення рівня легалізації та забезпечення дотримання нового податкового режиму. Це добре, що українська податкова реформа чітко спрямована на зниження податкового навантаження на бізнес і громадян. Однак уряд має зміцнити механізми стягнення податків — особливо зважаючи на зниження податкових ставок — щоб забезпечити рівномірний розподіл цього навантаження між усіма українцями, а не тільки між тими, хто наразі дотримується законодавства. Крім того, слід усунути наявні недоліки податкового адміністрування, у томі числі неналежне управління, щоб забезпечити досягнення важливих цілей, передбачених податковою реформою.

*Контактні дані: Івайло Ізворскі (Izvorski@worldbank.org), Анастасія Головач (AGolovach@worldbank.org),
Олексій Балабушко (OBalabushko@worldbank.org), Хуан Праделлі (JPradelli@worldbank.org)
(380 44) 490 66 71 www.worldbank.org/Ukraine*