



УКРАЇНА

ЗВІТ З ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ: ЗМЕНШЕННЯ ВНЕСКІВ У ФОНДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ КОРПОРАЦІЙ ТА МАЛИХ ПІДПРИЄМСТВ

Січень 2016 року

Цей документ щодо України підготовлений групою працівників Міжнародного Валютного Фонду [як довідкова документація для періодичних консультацій з країною-членом МВФ]. Він ґрунтується на інформації, що була наявна на момент підготовки звіту в жовтні 2015 року.

Екземпляри цього звіту є загальнодоступними і можуть бути придбані за адресою:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Телефон: (202) 623-7430 • Факс: (202) 623-7201
Ел. пошта: publications@imf.org Веб-сайт: <http://www.imf.org>
Ціна: \$18,00 за один друкований екземпляр

**Міжнародний Валютний Фонд
Вашингтон (округ Колумбія)**

**ДЛЯ СЛУЖБОВОГО
КОРИСТУВАННЯ**

МІЖНАРОДНИЙ ВАЛЮТНИЙ ФОНД

Департамент з бюджетних питань



УКРАЇНА

**ЗМЕНШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВНЕСКІВ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ
ОПОДАТКУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ І МАЛОГО БІЗНЕСУ**

**Роберто Шатан, Сельчук Джанер, Кристоф Верзеггерс та
Віктор Туроньї**

Жовтень 2015 року

Ця доповідь містить технічні рекомендації, надані працівниками МВФ органам влади [країни-члена] [країни, що не є членом] [міжнародного агентства] (надалі - «одержувач ТД») у відповідь на прохання про надання технічної допомоги (ТД). Ця доповідь (у повному або частковому обсязі) чи витяги з неї можуть доводитися МВФ до відома виконавчих директорів та працівників їхнього апарату, а також до інших органів або агентств одержувача ТД, а на їхнє прохання — до відома працівників Світового Банку та інших надавачів технічної допомоги й обґрунтовано зацікавлених організацій-донорів, якщо ТД не надасть конкретних заперечень проти такого поширення інформації (див. Операційні настанови з поширення інформації з питань технічної допомоги — . <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). Для доведення цієї доповіді (в повному або частковому обсязі) чи витягів із неї до відома сторін за межами МВФ, які не є органами або агентствами одержувача ТД, працівниками Світового Банку, іншими надавачами технічної допомоги й обґрунтовано зацікавленими організаціями-донорами, потрібна явно висловлена згода одержувача ТД та Департаменту з бюджетних питань МВФ.

Зміст	Стор.
I. Вступне слово	12
II. Внески на соціальне страхування	13
A. Історія питання.....	13
B. Дефіцити фондів соціального страхування	15
C. Реформа ЄСВ: недавні зміни в законі та нові пропозиції.....	18
D. Пенсії та виплати через систему соціального захисту населення	23
E. Тривка привабливість єдиної ставки ПДФО	26
F. Ставки ЄСВ та формальна зайнятість	28
G. Режим соціального захисту для самозайнятих осіб	35
H. Вплив пропонованих реформ ЄСВ на доходи державного бюджету	38
I. Інші заходи у сфері оподаткування, покликані компенсувати наслідки реформування ЄСВ	43
III. Спрощені схеми оподаткування малого бізнесу	47
IV. Акцизний податок.....	62
A. Можливість підвищення ставок.....	62
B. Алкогольні напої як особливий випадок.....	69
V. Податок на прибуток підприємств.....	73
A. Поточна доходність	73
B. Заміна ППП на податок на розподілений прибуток.....	75
C. Індексація на рівень інфляції.....	76
D. Інші проблеми в конструкції податку на прибуток підприємств	77
E. Питання, пов'язані з написанням текстів	78
A. Варіанти індексації на рівень інфляції в цілях оподаткування	79
B. Ілюстративні правила індексації на рівень інфляції в цілях податку на прибуток підприємств	84
 Таблиці	
1. Діяльність фондів соціального страхування.....	16
2. Операції Пенсійного фонду України, 2007-2015	17
3. Порівняння трудового законодавства: жорсткість регулювання тривалості робочого часу/складність	32
4. Ставки внесків на соціальне страхування	37
5. Розподіл доходів та платежів з ЄСВ, 2014 рік.....	38
6. Вплив змін у ставках ЄСВ на доходи бюджету, 2014 р.....	39

7. Вплив об'єднання ЄСВ та системи ПДФО в єдиний ПДФО.....	41
8. Дистрибутивний ефект єдиної ставки ПДФО в розмірі 29%, 2014 р.....	42
9. Вплив змін у структурі ПДФО на доходи, 2014 р.	45
10. Огляд впливу заходів у сфері оподаткування на доходи.....	46
12. Граничні показники для реєстрації платника ПДВ).....	56
13. Порівняння загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку та запропонованого оподаткування грошового потоку	58
14. Оцінки доходу від переведення фізичних осіб-підприємців з ЄП на ПДФО, 2014 р.....	60
15. Оцінюваний обсяг єдиного соціального внеску від платників ЄП другої та третьої груп, 2014 р.	61
16. Доходи консолідованого бюджету від акцизних податків, 2008-2015 рр.	64
17. Порівняння ставок акцизного податку в Україні та сусідніх країнах.....	65
18. Податкове навантаження на окремі продукти.....	66
19. Надходження від акцизного податку за різними сценаріями	68
20. Зміни ставки акцизного податку та надходження	69
21. Надходження від податку на прибуток підприємств.....	74

Рисунки

1. Податкові надходження, процентна частка від ВВП (2003-2014 рр.)	17
2. Надходження від ЄСВ помісячно, за винятком Криму	18
3. Середня заробітна плата та інфляція.....	29
4. Внески на соціальне страхування та неформальна економіка	30
5. Зміни у ставках внесків на соціальне страхування та неформальна економіка	30
6. Зміни податкового тягаря та неформальна економіка.....	31
7. Заглиблення фінансових послуг та неформальний сектор.....	34
11. Доходи та податки платників ЄП, 2014 р. \f B	50
8. Надходження від акцизного податку в країнах Центральної та Східної Європи, й СНД	63

Виноски

1. Зміни та доповнення до реформи ЄСВ, 2014-2015 рр.....	21
--	----

Додатки

A. Індексація на інфляцію (глава IV)	79
--	----

В. Інші проблеми в конструкції податку на прибуток підприємств	88
С. Проблеми формулювань	97

Доповнення

1. Ілюстрація правил, які пропонується запровадити для попередніх платежів та авансових внесків	102
2. Стилiстичний приклад	103

Скорочення

ППП	Податок на прибуток підприємств
ЄС	Європейський Союз
EUR	Євро
ДБП	Департамент з бюджетних питань, МВФ
ФСП	Фіксований сільськогосподарський податок
ПІІ	прямі іноземні інвестиції
ВВП	валовий внутрішній продукт
МВФ	Міжнародний валютний фонд
ІТ	Інформаційні технології
Мінфін	Міністерство фінансів України
МЗ	Мінімальна заробітна плата
ПМ	Прожитковий мінімум
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ВАН	Виробники алкогольних напоїв
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
SBA	угода «стенд-бай»
ЄСВ	Внески на соціальне страхування
ДФС	Державна фіскальна служба
ЄП	Єдиний податок
ССО	Спрощена системи оподаткування
ТД	технічна допомога
ПК	Податковий кодекс
ПТК	Правила «тонкої» капіталізації
грн.	українська гривня
USD	долар Сполучених Штатів Америки
ПДВ	Податок на додану вартість
ВООЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я

ПЕРЕДМОВА

У відповідь на прохання, що надійшло з боку заступника міністра фінансів України Олени Макеєвої, місія з технічної допомоги у складі працівників Департаменту з бюджетних питань (ДБП) Міжнародного валютного фонду (МВФ) відвідала Київ з 20 липня по 1 серпня 2015 року для ознайомлення з окремими проблемами податкової політики та надання рекомендацій з конкретних пропозицій щодо податкової реформи. До складу місії ввійшли Роберто Шатан (Roberto Schatan) (керівник місії), Сельчук Джанер (Selcuk Caner) (обидва — працівники ДБП), Кристоф Верзеггерс (Christophe Waerzeggers) (Юридичний департамент) і Віктор Туроньї (Victor Thuronyi) (зовнішній експерт). Роботі місії сприяли Давід Амаглобелі (David Amaglobeli) (ДБП) та (зі штаб-квартири у Вашингтоні) Рикардо Фенк'єтто (Ricardo Fenochietto) (ДБП) та Чаба Фехер (Csaba Feher) (Департамент видатків).

Під час візиту відбулася низка продуктивних обговорень за участі Олени Макеєвої та її співробітників; крім того, представники місії взяли участь у засіданні робочої групи з податкової реформи під головуванням Наталії Яресько (міністра фінансів України). Відбулись також обговорення за участю посадових осіб Міністерства фінансів України (Мінфіну), в тому числі, з паном Миколою Чмеруком, директором Департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку, та Юрієм Романюком, заступником директора цього департаменту, а також із цілою низкою інших посадових осіб. Місія провела зустрічі з кількома посадовими особами Державної фіскальної служби (ДФС), в т.ч. з Олександром Рехчуком, директором департаменту оподаткування фізичних осіб, і Сергієм Наумовим, заступником директора цього департаменту. Крім того, ми зустрілись із Валерієм Ярошенком, заступником міністра соціальної політики, його співробітниками. Відбулись також зустрічі з Ніною Южаніною, новим головою Комітету Верховної Ради України з питань митної та податкової політики, та, окремо, з Андрієм Журжієм, першим заступником голови цього комітету. Місія також провела корисні дискусії з представниками організацій громадянського суспільства, директором програми USAID (Агентства міжнародного розвитку США) Leadership in Economic Governance («Лідерство в економічному врядуванні»), а також із науковцями, що беруть участь у реалізації цієї програми. Представники місії також провели зустрічі з експертами з питань оподаткування компаній «Ернст енд Янг» та «ПрайсвотерхаусКуперс», і представниками приватного сектору, включаючи представників ІТ-індустрії, Європейської бізнес-асоціації та Української асоціації інвестиційного бізнесу. Представники місії окремо зустрілися з представниками Світового банку та Європейської Комісії.

Представники місії висловлюють свою вдячність за відмінну підтримку з боку пана Ігоря Шпака (старшого економіста представництва МВФ у Києві). І, нарешті, місія висловлює свою щиру вдячність Валентині Кухтик і Ганні Бурляй за відмінний переклад і співробітництво.

Стислий огляд

Термінової уваги в Україні потребує питання внесків на соціальне страхування (ЄСВ). Якщо нічого не буде зроблено, бюджет втратить у 2016 році доходи в розмірі 4,5% ВВП у зв'язку з передбаченим законом, прийнятим у березні 2015 року, зниженням ставки ЄСВ.

Міністерство фінансів України досліджує можливості застосування відповідального, нейтрального до доходів підходу до зниження ставки ЄСВ, котра становить 40% фонду оплати праці та перевищує показники всіх країн-членів ОЕСР. У той самий час в Україні існує дуже великий неформальний сектор, який є перешкодою на шляху реалізації соціального та економічного потенціалу країни. Фіскального простору для відмови від цих податкових надходжень наразі немає. Перенесення податкового тягаря з праці (згідно з рекомендаціями попередніх місій ДБП) не може ставити під загрозу цілісність державних фінансів; втрата надходжень має бути компенсована з надійних джерел.

Деякі з планів, які планується реалізувати, не відповідають цьому стандарту. Зокрема, план об'єднання ЄСВ, військового збору та ПДФО в єдиний податок з доходу спочатку за ставкою 29% з валової суми заробітної плати (з включенням до бази оподаткування ЄСВ та військового збору) не видається реалістичним. Немає гарантій того, що зарплати фактично зростуть для всіх; перехід на нову схему не є обов'язковим, а податок для осіб, які одержують більш високу заробітну плату, за запропонованою схемою зросте, тому вони, ймовірно, залишаться на старій системі. Цей план неминуче призведе до втрати всієї уявної користі від спрощення оподаткування через співіснування двох різних режимів справляння ЄСВ. Крім того, спрощення, досягнуте шляхом впровадження єдиного податку з доходу, є радше ілюзорним у тому випадку, якщо пенсійне забезпечення належить до системи соціального захисту, оскільки пенсії корелюють із внесками, а базою для нарахування пенсій і надалі слугуватиме місячний розмір оплати праці кожного окремого платника податків. Вимоги до звітності та адміністративні процедури докорінних змін не зазнають. Можливість фінансування системи соціального захисту населення повністю за рахунок державного бюджету слід розглядати лише в контексті одночасного та повного перегляду всіх виплат, що мають здійснюватися з цієї системи.

Із цим питанням тісно пов'язана проблема спрощеної системи оподаткування (єдиного податку або ЄП), що спочатку була запроваджена для малих підприємств, але згодом стала відкритою й для решти. Цей режим надає платникам податків, що відповідають певним критеріям, сплачувати дуже низький податок на дохід та символічний внесок на ЄСВ, а також створює широкі можливості уникнення оподаткування для роботодавців, які укладають зі своїми працівниками договори як із незалежними підприємцями. Для відновлення горизонтальної справедливості по відношенню до звичайних працівників потрібна докорінна реформа ЄП, покликана розв'язати такі проблеми: граничний розмір доходу (обороту) для ЄПС є надто високим; система, фактично, скасовує граничне значення доходів для реєстрації платника ПДВ; система необґрунтовано поширюється на юридичних

осіб і створює для найманих працівників значні стимули у формі зниження платежів з податку та ЄСВ для перетворення на незалежних підприємців — при цьому з цією практикою зараз важко вести боротьбу через погані правила та незадовільну практику забезпечення дотримання законів. Водночас, не слід переоцінювати потенціал одержання додаткових податкових надходжень з огляду на складність оподаткування цього сегменту населення.

У цьому звіті схвалюється зниження ставок ЄСВ (як окремого податку з фонду оплати праці в його нинішній формі) та запровадження значно суворішого режиму для (насправді) малих самозайнятих платників податків; при цьому ми заявляємо про відсутність упевненості в тому, що саме по собі зниження ставок дасть змогу суттєво зменшити неформальний сектор. Міжнародний досвід показує, що для цього потрібен комплексний підхід, що спирається на зміни в регуляторному середовищі, доступ до фінансових послуг і забезпечення якісних соціальних виплат. Місія вважає, що надходження, упущені внаслідок зниження ставок ЄСВ, мають бути компенсовані за рахунок добре визначених джерел; не можна наперед розраховувати на наступне розширення бази оподаткування завдяки низьким ставкам ЄСВ.

Можливим сценарієм може стати поміркованіше, ніж планується зараз, зниження середньої ставки ЄСВ, наприклад, до 28% (зі збереженням лише невеликої кількості з нинішніх 67 ставок на основі рівня ризику); підвищення граничного розміру цього податку з фонду оплати праці до 25 мінімальних зарплат (МЗ) й компенсація надходжень, головним чином, за рахунок непрямих податків.

Спрощена система оподаткування має бути спрощена з ліквідацією її пільгового характеру шляхом виключення з неї всіх юридичних осіб та платників ПДВ. Має бути встановлене єдине граничне значення для ПДВ та ЄП, яке можна підняти до 2 млн гривень. При цьому мають застосовуватися загальні ставки податку на доходи фізичних осіб, але до спрощеної бази обліку грошового потоку — окрім самозайнятих осіб із дуже низьким доходом, які й надалі сплачуватимуть невеликий платіж (як це зроблено зараз для 1-ї групи платників ЄП). До всіх платників податків (крім найменших платників, що зараз належать до 1-ї групи платників ЄП) мають застосовуватися звичайні ставки ЄСВ.

Попри недавні реформи чинна загальна система оподаткування залишилася складною, але її складність пов'язана, головним чином, із заплутаною та подекуди двозначною мовою її текстів, що тягне за собою відмінне та довільне тлумачення законодавства. Це створює плідний ґрунт для антагонізму між платниками податків і ДФС, а брак дієвих механізмів урегулювання спорів (адміністративних або судових) лише загострює його. Таким чином, мета пропозицій зі спрощення податкової системи часто полягає в тому, щоб зв'язати ДФС руки або запровадити схеми, що дають платникам податків змогу обходити податкову службу. Інші схеми спрощення, що зараз обговорюються, є, в основному, ілюзорними: просте зменшення кількості ставок ПДФО, впровадження фіксованого податку або заміна

ППП на податок на розподілені дивіденди (за естонською моделлю) не забезпечує значного спрощення. Прибутки корпорацій усе одно доведеться розраховувати з одним недоліком: сплата податку на прибуток підприємств потенційно може відкладатися на невизначений строк.

Місія згодна з тим, що ПК потребує спрощення шляхом внесення ясності в нього та вдосконалення технічних аспектів написання законопроектів, але при цьому необхідно внести й значні зміни до податкової політики. У зв'язку з цим у цьому звіті з певним рівнем деталізації розглядається податок на прибуток підприємств (ППП) та визначається ряд проблем у структурі цього податку, які можуть бути усунуті вже в короткостроковій перспективі. Крім того, цілісності податкової системи сприяло б також прирівнювання ставки ППП до граничного розміру ставки ПДФО, що становить 20%, для усунення стимулів для арбітражу з використанням обох режимів оподаткування з урахуванням того, що надходження від ППП є досить низькими за міжнародними стандартами.

Рекомендації	Строки: у короткостроковій перспективі (КС), у середньостроковій перспективі (СС) та в довгостроковій перспективі (ДС)
Глава II. Внески на соціальне страхування	
Забезпечити застосування комплексного підходу для подолання проблеми неформальної економіки, не орієнтуючись лише на зниження ставок ЄСВ	ДС
Не об'єднувати ЄСВ та ПДФО в єдиний податок	КС/СС
Знизити загальну кількість ставок ЄСВ за класами ризику (67) до невеликого числа	КС
Розглянути можливість поступового зниження ставок ЄСВ, але в рамках пакету, нейтрального до доходу	СС
Не орієнтуватися на потенційні динамічні ефекти зниження ЄСВ у сфері зайнятості для досягнення фіскальної нейтральності	КС/СС/ДС
Не планувати початкове зниження середньої ставки ЄСВ нижче 28%	КС/СС
Визначити компенсаційні заходи, головним чином, у формі непрямого оподаткування та податків на майно	КС/СС
Ліквідувати горизонтальну несправедливість за ЄСВ між найманими працівниками та фізичними особами-підприємцями	КС
Зробити суворішими визначення найманого працівника	КС
Не запроваджувати оподаткування презумптивного доходу за винятком чинного правила, що застосовується для тих, хто працює неповний робочий день	КС/СС/ДС
Розглянути можливість заміни ЄСВ бюджетними ресурсами лише в суворій координації з комплексним реформуванням системи соціального захисту населення	ДС
Глава III. Спрощена система оподаткування	
Вивести з-під ССО юридичних осіб	КС
Вивести з-під ССО платників ПДВ	КС
Зберегти пільговий низький внесок лише до платників ЄП з нинішньої 1-ї групи	КС/СС/ДС
Об'єднати групи 2 та 3 й оподатковувати їх грошовий потік за загальними ставками ПДФО	КС
Установити верхнє граничне значення для застосування нового спрощеного режиму оподаткування на рівні 2 мільйонів гривень на рік	КС
Підняти граничне значення доходу для реєстрації платником ПДВ до такого самого рівня (залежно від реформи ССО)	КС
Глава IV. Акциз	
Суттєво збільшити акциз на алкогольні напої, особливо на пиво та лікєро-горілчані вироби	КС
Справляти акциз за місцем першої реалізації етилового спирту й запровадити податковий кредит для виробників	КС
Продовжити підвищення акцизного податку з тютюнових виробів до рівня ЄС	СС

Рекомендації	Строки: у короткостроковій перспективі (КС), у середньостроковій перспективі (СС) та в довгостроковій перспективі (ДС)
Запровадити систему акцизного кредиту в ланцюжку постачання палива для подолання широкомасштабної проблеми ухилення	КС
Глава V. Податок на прибуток підприємств	
Скасувати віднесення витрат, непов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, на валові витрати та визначити конкретні категорії витрат, що не підлягають віднесенню до складу валових витрат	КС
Запровадити механізм інфляційного коригування в цілях оподаткування, що спрацьовуватиме при досягненні певного рівня інфляції	ДС
Запровадити суворіші правила «тонкої» капіталізації	КС
Переглянути базу нарахування попередніх платежів з урахуванням минулорічної маржі прибутку	КС
Дозволити взаємозалік АВП та попередніх платежів	КС
Надавати пільгу, встановлену для інститутів спільного інвестування, лише тим, діяльність яких підлягає регулюванню	КС
Підняти ставку ППП до 20%, тобто до рівня верхньої граничної ставки ПДФО	КС

I. ВСТУПНЕ СЛОВО

1. **У цьому звіті розглядаються чотири питання податкової політики України** Два з них зараз інтенсивно обговорюються серед розробників політики та заінтересованих осіб: це питання єдиного соціального внеску (ЄСВ) та спрощеної системи оподаткування малого бізнесу, що тісно пов'язані між собою, а також питання податку на прибуток підприємства (ППП) та акцизів, які також потребують уваги. Зазначені питання розглядаються в такому самому порядку в чотирьох главах цього звіту.

2. **Усі ці чотири питання тісно пов'язані між собою.** Україна має дуже високі ставки ЄСВ, причиною чого є роздутий неформальний сектор економіки, що розмиває податкову базу. Спрощений режим оподаткування малого бізнесу передбачає непомірні пільги, що ослаблює податкову систему та наражає її на зловживання. У проблемах системи соціального захисту населення неможливо розібратись, не дослідивши спеціальний режим оподаткування самозайнятих осіб, передбачений системою спрощеного оподаткування малого бізнесу. Зниження ставок ЄСВ є відправним пунктом у розв'язанні цієї проблеми, але ця ініціатива не повинна позначитись на доходах державного бюджету, і в цьому звіті обговорюються можливі рішення. Зокрема, главу II присвячено обговоренню політики по відношенню до ЄСВ, у главі III детально розглянуто спрощену систему оподаткування

малого бізнесу; у главі IV досліджено фіскальний простір для встановлення акцизів, а у главі V обговорюються можливі шляхи вдосконалення ППП.

II. ВНЕСКИ НА СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ

A. Історія питання

3. **В Україні склався консенсус з приводу необхідності реформування системи соціального захисту населення.** Вона має великий дефіцит (він перевищує 5% ВВП — див. таблиці 1 і 2) попри дуже високі внески. Водночас, висока частка неформального сектору означає, що охоплення цією системою є неповним, і роботодавці та працівники мають потужні стимули до уникнення цієї системи. Систему додатково ослаблюють вельми щедрі, а іноді й дуже м'які нормативні документи, що регулюють діяльність самозайнятих осіб. Уряд України розглядає різні можливості спрощення цієї системи, зміцнення її фінансового стану та одночасного зниження ставок внесків. Усі ці варіанти обговорюються в цій главі звіту.

Попередні рекомендації ДБП

4. **У попередньому звіті ДБП з питань податкової політики¹ було відзначено, що соціальні внески в Україні є надто високими за міжнародними стандартами.** Вони становлять близько 40% фонду оплати праці та перевищують показники всіх країн-членів ОЕСР. Водночас, стверджується, що цілком обґрунтовано було б припустити, що цей високий податковий тягар на працю пов'язаний із великим неформальним сектором. І справді, частка неформальної економіки в Україні є дуже високою — однією з найвищих у світі.² Ця система також є складною: в ній передбачено майже 70 різних ставок залежно від класу професійного ризику виробництва.

¹ IMF, *Restoring a Strategic Approach to Tax Reform* («Відновлення стратегічного підходу до податкової реформи»), березень 2015 р.

² За даними F. Schneider, A. Buehn & C. Montenegro, *Shadow economies all over the world* («Тіньові економіки по всьому світу»), Policy Research Working Paper 5356, World Bank, July 2010 (стор. 27-30), Україна посіла 140-е місце серед 151 країни, а розмір неформального сектору в період з 1999 по 2007 рік становив майже 50% ВВП. Базові показники ринку праці, розраховані Державною служб статистики України, показують, що у 2010-2014 роках частка найманих працівників упала нижче 50% загальної чисельності зайнятого населення, що мало роботу. І хоча це не може служити дуже точною оцінкою обсягу неформального сектору (до найманих працівників віднесено тих, хто працює на підприємствах, які мають 10 або більше працівників), наведені дані вказують на те, що ситуація з неформальною економікою протягом останніх років могла погіршитись.

5. **У зазначеному звіті було рекомендовано знизити середню ставку ЄСВ, за можливості, на цілих 40% до 25% фонду оплати праці.** Таке зменшення було б меншим, ніж пропонувалося в той час деякими учасниками дебатів із питань політики, але воно обмежувало б частку втрачених надходжень державного бюджету, зводячи її до суми, основний обсяг якої можна було б компенсувати за рахунок запровадження більш прогресивної структури податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Загальна стратегія, рекомендована в зазначеному звіті, передбачала зміщення податкового тягаря з працівників із середнім доходом у бік працівників із більшим доходом, розширення бази податків на майно, підвищення граничних ставок ПДФО та ліквідацію пільг і привілейованих податкових режимів на кшталт фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП)³.

Виклики для державної політики на майбутнє

6. **Українська влада занепокоєна високим рівнем ЄСВ та високою часткою неформального сектора.** Наслідком цих явищ є звуження бази платників податків, що одночасно обмежує можливості надання передбачених законом соціальних виплат. Водночас, стратегію, рекомендовану ДБП, не було взято на озброєння. До законодавства було внесено зміни зі зниженням ставок ЄСВ (але не кількості ставок), хоча консенсус щодо шляхів пом'якшення впливу цих змін на доходи державного бюджету досягнуто так і не було. Лише в останньому півріччі стратегія роботи в цій сфері кількаразово змінювала свій напрямок, віддзеркаленням чого є внесені Верховною Радою поправки до внесених на розгляд та вже схвалених законопроектів (див. виноску 1). Серед заінтересованих осіб триває обговорення шляхів реформування ЄСВ під проводом Міністерства фінансів та консультативних органів при ньому⁴.

7. **Поточне становище є неприйнятним** Чинне на сьогоднішній день законодавство передбачає обов'язковість зниження ставок ЄСВ без урахування низки життєво важливих чинників: фонди соціального страхування в Україні вже мають величезний дефіцит; на

³ У звіті від березня 2015 року також рекомендувалось підняти граничний розмір ЄСВ з 17 до 80 місячних мінімальних зарплат. Оцінювана вартість зниження ставки ЄСВ на 40% за таких умов становила 1,08% ВВП (стор. 25); майже 95% зазначеної суми можна було б перекрити за рахунок установлення додаткових граничних ставок ПДФО в розмірі 20% та 25% (стор. 31).

У зазначеному звіті також було рекомендовано суттєво зменшити кількість ставок ЄСВ.

⁴ У Мінфіні утворено робочу групу з податкової реформи, до складу якої було включено представників різних міністерств, парламенту, наукових кіл, незалежних консультантів та експертів, представників приватного сектору та НУО. Їй було доручено розробити пропозицію з докорінної податкової реформи системи оподаткування, включаючи ЄСВ, для складення бюджету на 2016 рік.

бюджет 2016 року діятимуть додаткові чинники тиску, оскільки дію деяких із заходів, за допомогою яких у 2015 році здійснювалась мобілізація доходів, не може бути продовжено⁵; і вплив низьких ставок на сторону пропозиції не є достатньо надійним наріжним каменем для розробки обачливої податкової політики. Зважаючи на всі ці обмеження, реформування ЄСВ має бути, як мінімум, нейтральним до доходів державного бюджету у статичному розумінні. Сподіватися, що некомпенсоване нічим зниження ЄСВ посуне Україну вздовж нижньої половини кривої Лаффера та розв'яже проблему недостатності доходів державного бюджету, є вельми ризикованим припущенням, і не може наразі розглядатись як основа податкової політики України позитивні динамічні ефекти можуть бути враховані вже тоді, коли вони й справді виникнуть у середньостроковій перспективі — якщо вони виникнуть).

Рекомендації

- Знизити кількість ставок ЄСВ за класами професійного ризику виробництва до невеликого числа
- Зробити зниження ставок ЄСВ нейтральним по відношенню до доходів державного бюджету
- Визначення нейтральності до доходів державного бюджету не повинне враховувати динамічні ефекти зниження ЄСВ

В. Дефіцити фондів соціального страхування

8. **За рахунок ЄСВ фінансуються чотири різних види соціальних виплат: на випадок безробіття, на випадок тимчасової непрацездатності, у зв'язку з нещасними випадками на виробництві, а також пенсії.** За своїм розміром пенсії є найважливішими з цих виплат; доходи Пенсійного фонду приблизно увосьмеро перевищують доходи решти трьох фондів, узятих разом (див. таблицю 1). Пенсійна система вже давно працює з дуже великим дефіцитом. І хоча з часом цей дефіцит зменшився (з 7% ВВП у 2009 році до 5% у 2014 році), той дефіцит, що прогнозується на 2015 рік (3,9% ВВП), все одно викликає занепокоєння. Крім того, інші фонди у 2015 році, як очікується, вперше додадуть 1,4% ВВП до зазначеного дефіциту.

⁵ До них належить тимчасове одноразове підвищення тарифів на імпорт та перерахування сум перевищення доходів НБУ над витратами в державний бюджет.

Таблиця 1. Україна: діяльність фондів соціального страхування
Таблиця 1.а. Фонд соціального страхування на випадок безробіття

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Прогн.
	(млрд грн.)								
Дохід	3,7	4,8	5,8	7,2	8,1	9,2	9,7	6,2	5,9
Видатки	3,6	4,7	5,9	6,8	8,1	6,9	7,9	6,9	8,3
Дефіцит	0,2	0,1	-0,1	0,4	-0,1	2,3	1,7	-0,7	-2,4
	(% ВВП)								
Дохід	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,4	0,3
Видатки	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Дефіцит	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,1

Таблиця 1.б Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Прогн.
	(млрд грн.)								
Дохід	5,5	7,2	6,8	8,0	8,6	10,0	10,5	9,4	8,2
Видатки	5,3	7,2	7,5	8,2	7,6	9,3	10,6	9,2	8,8
Дефіцит	0,3	0,0	-0,7	-0,2	1,0	0,8	-0,1	0,3	-0,6
	(% ВВП)								
Дохід	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4
Видатки	0,7	0,7	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	0,6	0,4
Дефіцит	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

Таблиця 1.с. Україна: Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	H1, 2015
	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Прогн.
	(млрд грн.)								
Дохід	3,0	3,9	3,2	4,2	5,5	6,2	6,5	6,5	3,4
Видатки	3,0	3,7	3,5	4,0	4,6	5,7	7,3	5,9	3,9
Дефіцит	0,0	0,3	-0,4	0,1	0,9	0,5	-0,7	0,5	-0,5
	(% ВВП)								
Дохід	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2
Видатки	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2
Дефіцит	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

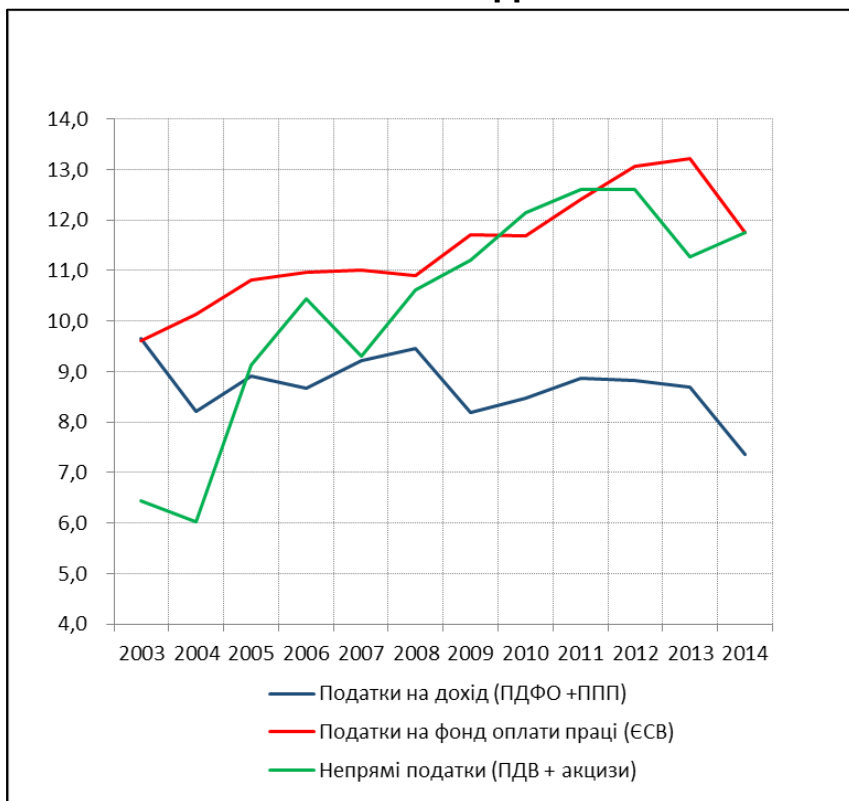
Джерела: дані органів влади України та оцінки працівників МВФ.

Таблиця 2. Операції Пенсійного фонду України, 2007-2015 рр.

Операції Пенсійного фонду України, 2007-2015 рр.									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Факт	Прогн.
Власний дохід			(млрд грн.)						
Видатки	75,5	102,0	99,8	119,3	139,1	158,0	166,9	165,9	172,5
Дефіцит	99,9	150,3	165,7	191,5	210,7	233,7	250,3	243,5	249,5
Власний дохід	-24,4	-48,4	-65,9	-77,1	-71,7	-75,7	-83,5	-77,6	-77,0
	(% ВВП)								
Видатки	10,1	10,3	10,5	11,1	10,7	11,2	11,4	10,6	8,7
Дефіцит	13,3	15,2	17,5	17,7	16,2	16,6	17,1	15,5	12,6
Довідкова стаття	-3,2	-4,9	-7,0	-6,7	-5,5	-5,4	-5,7	-5,0	-3,9
ВВП (млрд грн)	751,1	990,8	947,0	1 079,3	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 566,7	1 980,7

Джерела: дані органів влади України та оцінки працівників МВФ.

9. **Єдиний соціальний внесок був найважливішим і найнадійнішим джерелом податкових надходжень.** Протягом більшості років надходження від ЄСВ були більшими, ніж надходження від усіх податок на дохід (ППП та ПДФО) або непрямих податків (ПДВ + акцизи). До самого початку конфлікту на Сході ЄСВ також мав більш стабільну тенденцію до зростання, ніж інші податки, хоча й недостатню для того, щоб перекрити розрив у видатках (див. рисунок 1).

Рисунок 1. Україна: податкові надходження, процентна частка від ВВП (2003-2014 рр.)

10. **При коригуванні з урахуванням ситуації в Криму та зонах конфлікту надходження від ЄСВ у 2015 році не знизились.** При врахуванні відповідних корективів, надходження, фактично, зросли на 7% у порівнянні з аналогічним періодом 2014 року (див. рисунок 2). Таким чином, ЄСВ залишається основоположним джерелом коштів для бюджету.

Рисунок 2. Україна: надходження від ЄСВ помісячно, за винятком Криму



С. Реформа ЄСВ: недавні зміни в законі та нові пропозиції

Первісна пропозиція Уряду України

11. **У грудні 2014 року Уряд України запропонував Верховній Раді України поступово знизити ЄСВ для працівників, дохід яких перевищує 2 мінімальні зарплати.** Зниження надходжень унаслідок запропонованого зниження ставки планувалося частково компенсувати за рахунок: (а) встановлення мінімальної бази в розмірі місячної мінімальної зарплати для працівників, що працюють менш ніж 40 годин на місяць (тобто пропонувалося зробити так, щоб усі, хто працює на частину ставки сплачували ЄСВ так, ніби працюють на повну ставку) та (б) суттєвого підвищення граничного розміру ЄСВ

(див. виноску 1). За розрахунками місії (статична) вартість реалізації цієї ініціативи сягнула б 17,5 млрд гривень (1,2% ВВП)⁶.

Перша реформа, затверджена Верховною Радою

12. **Пропозиції щодо реформування, внесені урядом, прийнято не було.** Замість цього Рада проголосувала за зниження ставок ЄСВ на 2015 при дотриманні певних умов із подальшим меншим, але безумовним їх зниженням у 2016 році без підвищення верхнього граничного розміру доходу, а також без збереження підвищеної ставки для осіб із доходом, що не перевищує двох мінімальних зарплат. У затвердженому вигляді зниження ставки ЄСВ на 60% у 2015 році підлягало б застосуванню лише у випадку збільшення роботодавцями фонду оплати праці як податкової бази в розмірі, достатньому для компенсації втрат (за рахунок нових робочих місць і підвищення заробітної плати). При цьому зниження ставок ЄСВ задумувалося як своєрідний стимул для виведення роботодавцями «з тіні» своїх неформальних зарплат і розширення бази в розмірі, достатньому для того, щоб розмір чистих надходжень не низився. На 2016 рік законопроектом було передбачено зниження ставок ЄСВ на 40% без умов.

13. **Деякі роботодавці застосовували у 2015 році знижені ставки ЄСВ.** За даними ДФС знижену ставку ЄСВ у 2015 році застосовували 7000 роботодавців, що мають майже 700 000 працівників. Таку кількість не можна вважати незначною, але наразі немає визначеності щодо того, яким чином ці підприємства виконували умови сплати ЄСВ за зниженою ставкою, чи було збільшено (та наскільки) фонд оплати праці за рахунок легалізації зарплат, що раніше виплачувались приховано, чи за рахунок збільшення кількості робочих місць, яке все одно відбулося б, чи внаслідок інфляції оплати праці, чи внаслідок злиття підприємств, чи внаслідок будь-яких комбінацій зазначених вище чинників.

14. **Важко зрозуміти, навіщо роботодавцям узагалі застосовувати цю схему.** Вона не передбачала зниження сукупного розміру сплачуваних ними податків, а єдиною потенційною користю було б виведення з тіні колишніх прихованих виплат. При цьому у зв'язку з цією ініціативою не передбачено жодної амністії, а також не прозвучало жодної вірогідної (та неминучої) загрози застосування закону з метою стягнення простроченого ЄСВ. Наразі найбільш безпечним варіантом дій видається подальша робота в умовах неформальної економіки. Крім того, на 2016 рік не встановлено жодних умов; видається, що платникам податків доцільніше перечекати рік, щоб повністю скористатися з наслідків зниження ЄСВ.

⁶ У цій оцінці на основі даних за 2013 рік не враховано ефект зниження відрахувань роботодавців у цілях сплати ППП завдяки зниженню розміру ЄСВ.

Внесення поправок до реформи

15. **У березні 2015 року Верховна Рада скасувала попередню редакцію закону та спростила умови застосування знижених ставок ЄСВ.** Крім того, вона дозволила всім підприємствам коригувати в бік зменшення свою ставку ЄСВ з урахуванням зростання фонду оплати праці у 2015 році в порівнянні з 2014 роком, але не більш ніж на 40%. Зниження ставки ЄСВ на 2016 рік було залишено без змін, тобто без застосування умов або інших компенсаційних заходів.

16. **У травні 2015 року Верховна Рада ініціювала обговорення поправок до закону, прийнятого в березні.** Нова ініціатива (висунута депутатами) передбачала зняття всіх умов для зниження ставки ЄСВ у 2015 році та забезпечувала негайне зниження на 60% (зі зниженням поточної ставки з 40% до 15% у 2015 році) без вжиття компенсаційних заходів на покриття втрачених надходжень⁷. При цьому малося на меті, що настільки радикальне скорочення створить для роботодавців достатні стимули для «формалізації» — переходу на офіційну виплату заробітної плати, що виплачується приховано. Існує ризик того, що така формалізація не відбудеться у значному обсязі або відбудеться в обсязі, недостатньому для покриття зменшених доходів, що потягне за собою важкі наслідки для бюджету. У липні Президент наклав вето на цей закон.

⁷ Законопроект № 2576, проголосований 19 травня 2015 року.

Виноска 1. Зміни та доповнення до реформи ЄСВ, 2014-2015 рр.

I. Первісна пропозиція, подана у Верховну Раду в грудні 2014 року

- Для заробітної плати в розмірі до 1 мінімальної зарплати (для працівників, що працюють на неповну ставку) база нарахування ЄСВ становить 1 мінімальну зарплату.
- Для заробітної плати в розмірі до 2 мінімальних зарплат застосовується поточна ставка (в середньому 40%).
- Для заробітної плати в розмірі вище 2 мінімальних зарплат ставка ЄСВ знижується до 26% у 2015 році, 21% у 2016 році та 16% у 2017 році.

II. Пропозиція, схвалена Верховною Радою 28 грудня 2014 року

У 2015 році ЄСВ може знижуватися з застосуванням коефіцієнту 0,4 за умови одночасного виконання таких умов:

- (i) база нарахування ЄСВ перевищує середньомісячну базу 2014 року як мінімум у 2,5 рази;
- (ii) середня заробітна плата є більшою в порівнянні з 2014 роком як мінімум на 30%;
- (iii) середній платіж на одного застрахованого становить не менше 700 грн;
- (iv) середня зарплата на підприємстві перевищує як мінімум три розміри мінімальної зарплати.

На 2016 рік понижувальний коефіцієнт встановлено на рівні 0,6 без додаткових умов.

III. Пропозиція, схвалена Верховною Радою 2 березня 2015 року

- Платники податків можуть сплачувати ЄСВ за нижчою ставкою у 2015 році у випадку:
 - (i) збільшення місячної бази нарахування ЄСВ у 2014 році на одного працюючого на 20%;
 - (ii) збереження середнього платежу з ЄСВ в розрахунку на одного працюючого на рівні, не нижчому, ніж середньорічний показник 2014 року;
 - (iii) чисельність працюючих не перевищує 200% середньооблікової чисельності у 2014 році.
- зменшення ставок ЄСВ визначатиметься для кожного підприємства та розраховуватиметься як відношення середньомісячної зарплати у 2014 році та заробітної плати за звітний місяць. При цьому понижувальний коефіцієнт не може перевищувати 0,4. З 1 січня 2016 року понижувальний коефіцієнт буде встановлено на рівні 0,6 без додаткових умов.

IV. Пропозиція, підтримана Верховною Радою 19 травня 2015 року

- ЄСВ знижується із застосуванням понижувального коефіцієнту 0,4, починаючи з поточного року без застосування додаткових умов.
- Президент наклав на цей закон вето в липні 2015 року.

Обговорення на засіданнях Робочої групи

17. **Обговорення питань ЄСВ триває, а цілі політики наразі залишаються невизначеними.** Різні заінтересовані особи подали в Робочу групу з податкової реформи при Мінфіні нові пропозиції. Одна з пропозицій, що здобула певну підтримку, передбачає об'єднання ЄСВ та «військового збору»⁸ з ПДФО в єдиний податок за ставкою 29% (що перевищує поточну найвищу маржинальну ставку). Розподіл надходжень здійснюватиметься за формулою в загальний фонд бюджету та на фінансування соціальних виплат. Ця ідея передбачає включення ЄСВ та військового збору до валової зарплати з метою збільшення бази нарахування нового «об'єднаного» ПДФО. А згодом ставку ПДФО буде поступово знижено до 20% до 2018 року.

18. **Об'єднання ЄСВ за ПДФО тягне за собою низку значних ризиків для доходів.** Пропозиція, що зараз розглядається Мінфіном, передбачає різні механізми компенсації втрачених надходжень у зв'язку зі справами ПДФО за ставкою 29% зі збільшеної податкової бази в порівнянні з чинною системою. Водночас, відповідні компенсатори значною мірою ґрунтуються на припущенні про те, що роботодавці легалізують фонд заробітної плати, що зараз виплачується приховано, а податок з осіб, які зараз застосовують спрощену систему оподаткування малого бізнесу (див. главу III) справлятиметься за набагато вищою ставкою. Це вельми непевні припущення, які є не надто послідовними: з одного боку, очікується, що роботодавці виявляться дуже чутливими до нижчої ставки ЄСВ й виведуть тіньовий фонд заробітної плати «на світло», тоді як інші малі платники податків, як очікується, ніяк не реагуватимуть на підвищення податків і не перенесуть свою діяльність у тіньовий сектор (відповідні оцінки обговорюються в розділі Н цієї глави).

19. Україна не має фіскального простору для реформи ЄСВ, що призводить до втрати надходжень Поступове зниження ставок ЄСВ обґрунтовується як одна зі складових більш комплексних зусиль, спрямованих на подолання тіньової економіки — а ця робота вимагає реформування законодавства про працю, раціоналізації соціальних виплат і підвищення адміністративної ефективності. Будь-яке «авансове» зниження доходів через застосування нижчих ставок ЄСВ має повністю компенсуватися іншими заходами з залучення доходів із цілком визначених джерел.

Одночасні зміни до ПДФО

20. **Податкова реформа, запроваджена у грудні 2014 року, підвищила граничний розмір ставки ПДФО до 20%, незабаром після чого відбулося зменшення бази оподаткування.** Підвищення граничного розміру ставки є кроком до запровадження більш

⁸Військовий збір було запроваджено у 2014 році спочатку тимчасово, а зараз на невизначений строк; його розмір становить 1,5% валового доходу всіх платників податку - фізичних осіб.

прогресивної схеми, хоча ДБП рекомендував також запровадити додаткову категорію доходів зі ставкою оподаткування 25%. Проте у травні 2015 року у Верховній Раді було представлено ініціативу, спрямовану на зміну курсу шляхом підвищення нижчої межі категорії доходів, до яких застосовується ставка 20%, з 10-кратного розміру прожиткового мінімуму (ПМ) до 17 ПМ⁹. Таким чином, усі фізичні особи, дохід яких становить від 10 до 17 МЗ сплачуватимуть лише 15%, тобто податок з них зменшиться в порівнянні з ситуацією, що існувала до грудневої реформи 2014 року, коли вони платили податок за ставкою 17%.¹⁰ І хоча в липні Президент наклав вето на цей закон, його ухвалення є ознакою наявності потужної підтримки на користь квазі-єдиної ставки у структурі ПДФО.

Рекомендації

- Скасувати установлений на 2016 рік без застосування компенсаційних заходів понижувальний коефіцієнт 0,6.
- Зниження ставок ЄСВ має повністю компенсуватися додатковими податковими надходженнями.
- Не враховувати в прогнозах очікуваних надходжень можливі ефекти виведення економіки з тіні.
- Не звужувати базу оподаткування для найвищої граничної ставки ПДФО.

D. Пенсії та виплати через систему соціального захисту населення

21. **Системи соціального захисту населення традиційно мають як пенсійну складову, так і систему соціального захисту для осіб похилого віку.** Ця друга складова відокремлює систему соціального захисту від системи чисто пенсійного забезпечення (навіть якщо вона є державною). Система соціального захисту передбачає надання допомоги населенню, що її потребує, за рахунок платників внесків із високим рівнем доходів та всіх платників податків (за рахунок загального фонду державного бюджету) в різних пропорціях, що залежать від дефіциту системи соціального захисту.

22. Система соціального захисту в Україні, як і в більшості країн світу, являє собою систему з визначеною виплатою, що фінансується за солідарним принципом. Це означає, що уряд приймає на себе зобов'язання платити пенсіонерам визначену пенсію, що

⁹ Категорії за рівнем доходів, передбачені цією ініціативою, передбачали застосування мінімальної зарплати замість прожиткового мінімуму, але їхні розміри є практично однаковими.

¹⁰ Цей захід був би вигідним приблизно для 140 000 платників податків і обійшовся б державному бюджетові приблизно в 51 млрд гривень. Чисельність платників податків, що заробляють більш ніж 17 МЗ, становить 76 570 осіб (2014 рік).

фінансується за рахунок ЄСВ, сплачуваного нинішніми платниками податків, із використанням коштів, залучених за рахунок інших податків, якщо система цього потребує. Розмір виплат зазвичай (при перевищенні певного рівня доходу) залежить від внесків, котрі під час виплати пенсії покривають певну процентну частку заробітної плати на час виходу на пенсію. Таким чином, пенсійний елемент соціального захисту корелює (до певної міри) з внесками, що сплачуються в систему, тоді як соціальні виплати такої кореляції не мають та відповідають розміру мінімальної пенсії, що не була достатньою мірою профінансована за рахунок внесків одержувача.

23. **Зменшення чисельності населення України ослабило фінансовий стан системи соціального захисту населення в країні.** Протягом останніх десятиріч населення України одночасно зменшувалось (із 51,6 млн у 1993 році до 44,6 млн у 2015 році) та старіло¹¹. Таке поєднання скорочення трудових ресурсів зі стрімким старінням населення неминуче веде до зростання податкового тягаря та створює потужні стимули до того, щоб не працювати або працювати в неформальному секторі. Таким чином, Україна зіткнулася з викликом у вигляді зменшення податкової бази, ставка податку й без того є дуже високою, а це створює стимули до зростання неформального сектору, позбавляючи тим самим коштів систему соціального захисту населення. Через те соціальні виплати неминуче доводиться фінансувати за рахунок державного бюджету.

24. **Разом зі зростанням неформального сектору зменшилось і охоплення активного населення (частка працівників, що беруть участь у схемах обов'язкового пенсійного забезпечення).** Фінансування традиційних систем соціального захисту та здійснення виплат із них (тобто вибір одержувачів і визначення розміру пенсійних виплат) спирається на офіційну зайнятість — тобто на те, що роботодавці утримуватимуть податки на фонд оплати праці, а працівники сплачуватимуть внески з фонду оплати праці. Зростання неформального сектору завжди веде до зростання кількості осіб, що не беруть участь у системі й не матимуть соціального захисту в похилому віці. В тих випадках, коли уряди реагують на цю проблему шляхом впровадження виплат, які не передбачають сплати внесків, та спеціальних режимів для самозайнятих осіб, до системи соціального захисту додається компонент соціального захисту, що фінансується з державного бюджету¹².

¹¹ На когорту у віці старше 65 років сьогодні припадає 15% населення — це більше, ніж чисельність когорт від 0 до 14 років та від 15 до 24 років. Джерело: UN World Development Prospects («Доповідь ООН про перспективи розвитку світу»). Україна посіла 226-е місце серед 237 країн за часткою населення віком від 0 до 14 років у загальній чисельності населення. *CIA World Factbook*, 2005.

¹² Як правило, ще однією проблемою є низький рівень участі жінок у робочій силі, і цей чинник, якщо взяти до уваги неформальний сектор, призводить до неохоплення працівників та низької густоти внесків. OECD/IDB/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the*

Це може призвести до виникнення зачарованого кола, яке робить неформальну зайнятість привабливішою та значною мірою порушує функціонування традиційної системи соціального захисту¹³.

25. **У зв'язку з цим постає питання про доцільність збереження окремої системи соціального захисту працівників формального сектору економіки.** Виплати можна було б повністю фінансувати з державного бюджету, якби вдалося знайти ефективніший інструмент залучення коштів, і скасувати податок з фонду оплати праці. Фактично, ведення окремого бюджетного обліку для фінансування соціальних виплат є фінансовою вигадкою в тому сенсі, що які б резерви не накопичувались у спеціалізованих фондах, вони, як правило, надаються в кредит урядові для фінансування його поточних видатків. Фонди соціального страхування, як правило, не мають права вкладати свої кошти в інші інструменти крім облігацій державної позики або інші еквівалентні інструменти.

26. **Водночас, дуже важливим є юридичний обов'язок.** Солідарна система пенсійного забезпечення є контрактом між поколіннями, конституційним обов'язком, згідно з яким молодь робитиме внесок у фінансування пенсій тієї вікової когорти, що сплачує внески зараз, у той самий спосіб, у який робило поточне покоління пенсіонерів. Цій умові відповідає той факт, що їхні внески офіційно потрапляють у спеціалізований пенсійний фонд. Отже, незалежно від того, яким чином здійснюється залучення коштів, потреба в окремому обліку зберігається для уникнення щорічного обговорення прав на пенсійне забезпечення та голосування щодо цих прав у рамках бюджетного процесу.

27. **У тому обсязі, в якому пенсія виплачується через систему пенсійного забезпечення, фонд оплати праці залишатиметься доречним елементом цієї системи.** Оскільки пенсії мають відповідати певній процентній частці трудового доходу платника податків, а виплати, як правило, залежать від розміру внесків, не залежачи від шляхів одержання надходжень, то орган пенсійного забезпечення зобов'язаний вести облік (помісячно) оплати праці кожного платника податків для визначення розміру його пенсії та захисту його прав, навіть якщо сам по собі фонд оплати праці не є безпосередньою податковою базою. Отже, навіть якщо податки з фонду оплати праці будуть замінені іншими податками з метою фінансування пенсійних виплат, то розмір фонду оплати праці надалі збереже свій статус якоря пенсійної системи. Там, де система соціального забезпечення передбачає здійснення однакової загальної виплати всім особам, що досягли певного граничного віку, розмір фонду оплати праці втрачає свою доречність і система спрощується, але таке спрощення відбувається коштом відмови від традиційного розуміння

Caribbean («Коротко про пенсії: Латинська Америка та Карибський басейн»), OECD Publishing; http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en

¹³ Див., наприклад S. Levy et al. *The End of Informality in Mexico?* («Кінець неформальності в Мексиці?») IDB, Washington DC, 2012.

пенсійних виплат. Вибір моделі або пропорцій застосування різних моделей є питанням соціального вибору. І доки пенсії залишаються одним із основних видів виплат із системи соціальної допомоги, доти існуватимуть обмеження щодо того, наскільки може бути спрощено податки, покликані цю систему фінансувати.

Рекомендація

- Розглянути можливість фінансування пенсій у повному обсязі з бюджету лише у випадку повного перегляду системи соціального та, зокрема, пенсійного забезпечення.

Е. Тривка привабливість єдиної ставки ПДФО

28. **У 2004 році Україна запровадила єдину ставку податку на доходи фізичних осіб, що становила 15% доходу.** У той час ця стратегія здобула популярність у ряді країн Східної Європи. У 2011 році в Україні було запроваджено другу граничну ставку в розмірі 17% для осіб, що одержували більш високі доходи, але податок за цією ставкою платило небагато людей (212 416 осіб або 1,3% усіх платників ПДФО). Отже, з суто практичної точки зору, податковий режим залишався дуже близьким до єдиної ставки податку до поточного року, коли максимальну ставку було підвищено до 20%. Водночас, у країні існує потужне прагнення повернутись до податку за єдиною ставкою, покликаного замінити собою нинішній ПДФО, ЄСВ та військовий збір.

29. **Головною перевагою податку з єдиною ставкою є його уявна простота та очікуване (до певного рівня) збільшення пропозиції робочої сили, а отже й податкових надходжень.** Однак, простоту системи з єдиною ставкою податку дуже легко перебільшити. Зростання складності адміністрування податкової системи з трьома ставками, а не однією є на практиці несуттєвим. Справжня складність податкової системи залежить від порядку визначення бази оподаткування: численних варіантів, пільг, особливих режимів, заплутаних формулювань, невизначених понять, непослідовних правил та багатьох інших складнощів, що, зазвичай, і роблять податкову систему дуже складною. І Україна не є винятком із цього правила.

30. **Дослідження показали, що очікування більших доходів унаслідок впровадження податку з єдиною ставкою слабо підтверджуються емпіричними даними.** У більшості країн, які запровадили податок з єдиною ставкою, великого зростання рівня зайнятості не сталося, а от податкові надходження в них знизились. Там, де податкові надходження зросли, на додачу до впровадження податку з єдиною ставкою було реалізовано більш широкий комплекс заходів, тому збільшення надходжень може й не бути пов'язаним із податком з єдиною ставкою. Як відзначено в роботі М. Keen et. al. (2007), «За винятком Росії друга хвиля реформ, якими запроваджувався податок з низькою єдиною ставкою, потягла за собою зниження надходжень від ПДФО: зміни в поведінці, можливо,

пом'якшили втрату доходів, але в жодному з випадків ефект Лаффера, схоже, не спрацював: ефект цих реформ виявився недостатнім для покриття витрат на їх реалізацію. А в Росії практично відсутні докази того, що потужний приплив надходжень після реформи був пов'язаний із самим податком із єдиною ставкою: схоже, що він був віддзеркаленням широкомасштабного макроекономічного оздоровлення»¹⁴.

31. Дистрибутивні аспекти податку з єдиною ставкою також викликають занепокоєння. Впровадження систем оподаткування з єдиною ставкою може тягти за собою серйозні наслідки з точки зору розподілу доходів. Цей ефект може виявитись особливо жорстким для середнього класу та йти на користь найбільш багатим групам за рівнем доходів¹⁵. Таким чином, країни з відносно справедливим розподілом доходів типу України¹⁶ найбільше страждають від несприятливих дистрибутивних наслідків запровадження податку з єдиною ставкою¹⁷.

32. Словаччина, що була взірцем країн із податками з єдиною ставкою, повернулася до прогресивної системи оподаткування доходів громадян у 2013 році. І хоча податок з єдиною ставкою виявився одним із тих заходів, що сприяли значному поліпшенню економічних показників у період після 2004 року (хоча це важко віднести на рахунок саме плоскої шкали оподаткування), низькі розміри податкових надходжень та, зокрема, низький рівень дотримання податкового законодавства змусили уряд відмовитись від податку з єдиною ставкою. Вельми вартим уваги виявилось падіння надходжень як процентної частки від ВВП: з 39,6% у 1995 році до 29,6% у 2013 році¹⁸.

33. Запровадження в Україні податку з єдиною ставкою більш ніж десятиріччя тому сигналізувало основоположне прагнення перейти до ринкової економіки. У 2004 році цей сигнал був, імовірно, вельми доречним, але часи змінились, і державна політика в

¹⁴ M. Keen, Y. Kim, R. Varsano (2006), *The Flat Tax(es): Principles and Experiences* («Податок (податки) з єдиною ставкою: принципи та досвід»), *IMF Working Paper 06/218*.

¹⁵ Захист малозабезпечених громадян можна забезпечувати шляхом виплати загальної допомоги або шляхом звільнення групи з (низьким рівнем) доходів від сплати податку.

¹⁶ Коефіцієнт Джіні в Україні у 2010 році становив 24,8, що є цілком порівнюваним із показниками країн із найсправедливішим розподілом доходу — на кшталт Данії або Словаччини; Світовий банк, «Показники світового розвитку».

¹⁷ A. Paulus & A. Peichl (2009), «Effects of Flat Tax Reforms in Western Europe» («Наслідки реалізації реформ із запровадження податку з єдиною ставкою в Західній Європі»), *Journal of Policy Modeling*, Vol. 31 (5), Sept.-Oct.

¹⁸ Remeta, J. et. al. (2015), «Moving Beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in The Slovak Republic» («Відмова від плоского податку — реформа податкової політики у Словацькій Республіці»), *OECD Taxation Working Paper, No22*, OECD: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4rtzr3ws2-en>.

Україні нині повинна підкреслювати прагнення забезпечити обачливе управління бюджетом та створити ефективнішу та справедливішу систему оподаткування. Плоска шкала оподаткування явно не сприяє досягненню цієї мети, особливо якщо сподіватись на збереження обсягів податкових надходжень завдяки динамічним ефектам зі сторони пропозиції. Базова рекомендація, надана ДБП у своєму звіті від березня 2015 року, передбачала поступове зниження ЄСВ лише у випадку впровадження стратегії повної його компенсації за рахунок впровадження більш прогресивної системи оподаткування. Наша місія не вбачає фундаментальних причин вважати варіант із податком з єдиною ставкою більш доцільним.

Рекомендація

- Не перебільшувати користі від спрощення системи оподаткування при запровадженні плоскої шкали податку; зберегти прогресивну структуру ПДФО.

Г. Ставки ЄСВ та формальна зайнятість

Податки на фонд оплати праці — «за» та «проти»

34. **Податки на фонд оплати праці часто являють собою великий і незмінний податковий тягар для працівників із низьким рівнем доходів.** На відміну від типової структури ПДФО податки на фонд оплати праці на кшталт ЄСВ в Україні оподатковують зарібок за однаковою ставкою, починаючи з першої одиниці заріботку. У випадку ПДФО особи з найнижчим рівнем доходів часто звільнюються від оподаткування, а податковий тягар зростає разом із рівнем доходу. Таким чином, ПДФО забезпечує відносно безпроблемний перехід у середовище, в якому здійснюється сплата податків (окрім сприяння політиці перерозподілу доходів). Внески на соціальне страхування, як правило, справляються за інакшим принципом і є пропорційно більшим тягарем для осіб із низьким доходом, оскільки розмір внеску обмежується граничним значенням у розмірі певної кількості мінімальних зарплат; причиною цього є те, що розмір виплат також обмежується, й необхідно забезпечувати відносну пропорційність внесків виплатам. Загальновизнано, що така структура податку є потужним стимулом до роботи в неформальному секторі, особливо якщо виплати з системи соціального захисту високо не цінуються.

35. **Зростання фонду оплати праці часом може відставати від номінального ВВП.** У деякі періоди ділового циклу реальна заріботна плата може зростати повільніше. Наприклад, у першій половині 2015 року (див. рисунок 3) зростання безробіття та стагнація номінальних зарплат зробила темп зростання фонду оплати праці набагато нижчим від рівня інфляції.

36. **З другого боку, податки на фонд оплати праці мають широку та більш стабільну базу.** Розмір надходжень від ЄСВ в Україні більш ніж удвічі перевищує надходження від ПДФО (11,8% ВВП та 4,8% ВВП). Причиною цього є те, що всі, чия праця

оплачується, сплачують ЄСВ: без винятків, відрахувань чи спеціальних режимів (зокрема, відсутня «податкова соціальна пільга», передбачена в ПДФО). Фонд оплати праці також є більш стабільною, ніж прибутки, податковою базою упродовж ділового циклу, а це є бажаною характеристикою, якщо врахувати права на одержання допомоги з фондів соціального страхування, які стають захищеними від коригування державного бюджету.

Ставки внесків на соціальне страхування та неформальна економіка в країнах ОЕСР: емпіричні дані

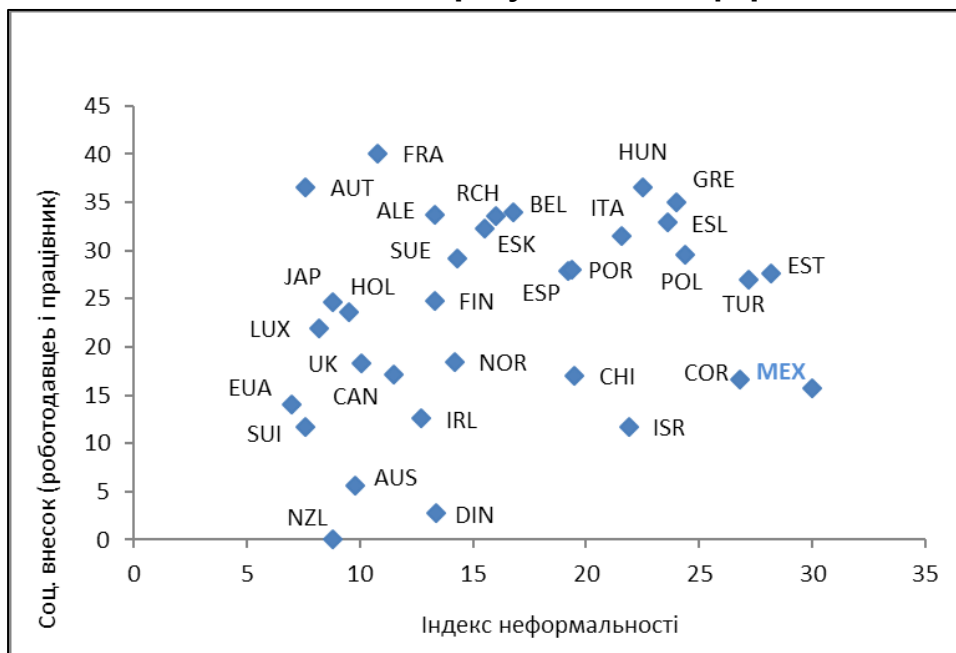
37. **Кореляція між ставками ЄСВ та рівнем неформальної економіки не є настільки однозначною.** Попри те, що зворотно-пропорційний зв'язок між ставками соціальних внесків та офіційною зайнятістю як загальний принцип зберігається, його дещо важче підтвердити емпіричними даними. На рисунку 4 продемонстрована незначна кореляція між ставками ЄСВ та рівнем неформальної економіки в країнах ОЕСР (коефіцієнт кореляції для вибірки = 0,25)¹⁹.

Рисунок 3. Україна: середня заробітна плата та інфляція



¹⁹ О. Sanchez, "The Relevance of Credit Access to Informal Labor Dynamics" («Доречність дступу до кредитних ресурсів до динаміки неформальної зайнятості»), Inter-American Conference for Social Security Working Paper 0114, 2014. Те саме джерело для рисунків 5 і 6, поданих нижче.

Рисунок 4. Внески на соціальне страхування та неформальна економіка



38. **Зниження ставок внесків на соціальне страхування не має однозначного зв'язку зі зменшенням розміру неформального сектору.** Близько половини країн ОЕСР у період із 2007 по 2012 рік знизили ставки внесків на соціальне страхування, а інша половина ці внески збільшила, але — як показано на рисунках 5 і 6 — в обох групах країн спостерігалось майже однакове зменшення розміру неформального сектору.

Рисунок 5. Зміни у ставках внесків на соціальне страхування та неформальна економіка

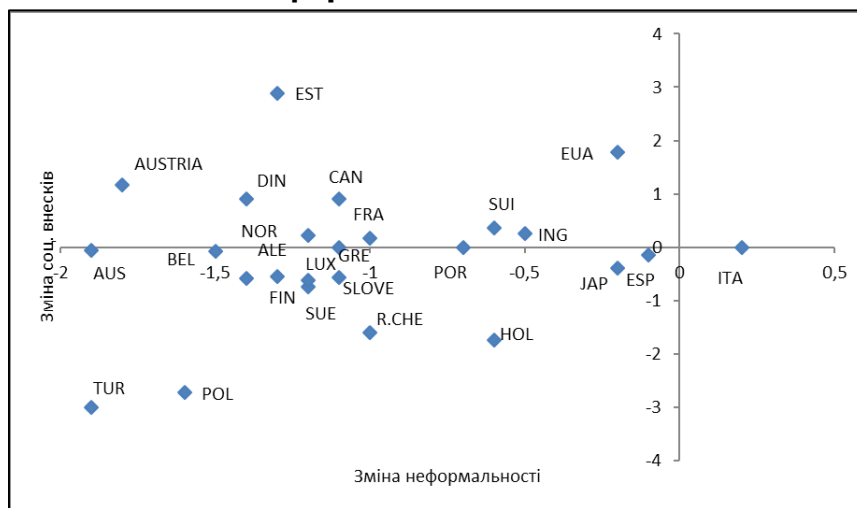
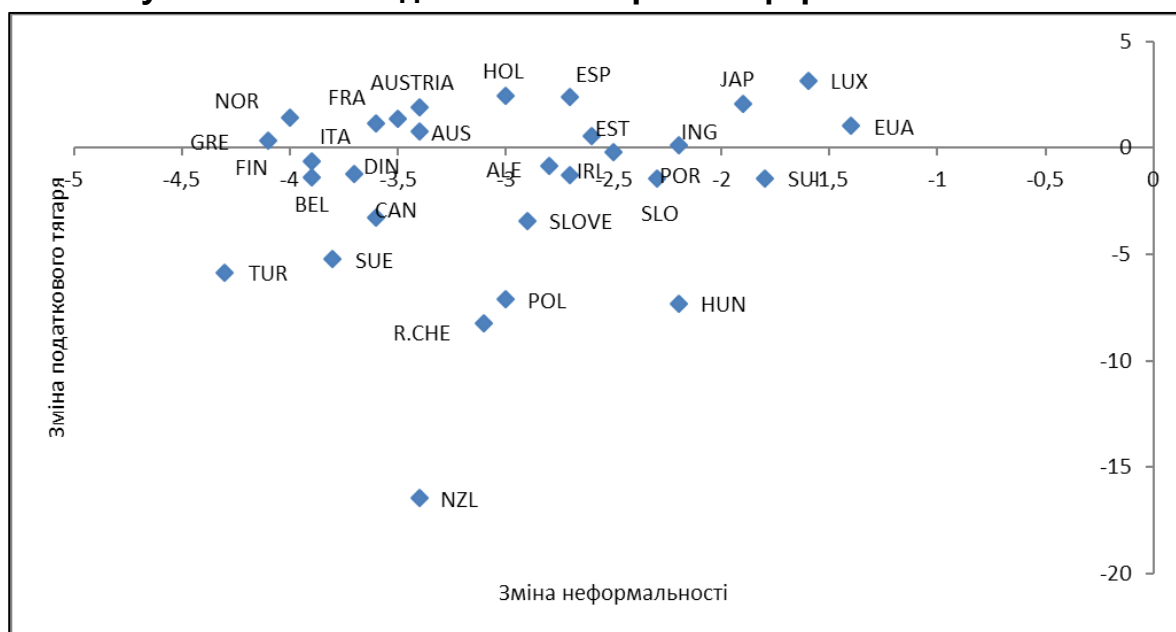


Рисунок 6. Зміни податкового тягаря та неформальна економіка



Законодавство про працю

39. **На розмір неформального сектору сильніший вплив можуть справляти інші чинники.** Рішення про офіційне оформлення працівників або їх залучення без оформлення ухвалюється з урахуванням повної собівартості трудових договорів, і при цьому ставка внесків на соціальне страхування є лише одним із чинників. Негнучкість трудового законодавства, значний розмір вихідної допомоги, колективні договори — ось лише кілька чинників, що можуть дорого обходитись і тим самим знижувати ефект змін у ставках внеску на соціальне страхування.

40. **Неформальність — це багатовимірна проблема, й боротьба з нею лише шляхом зниження ставок ЄСВ може не принести практично жодних наслідків²⁰.** В Україні може виявитися доцільнішим перегляд законодавства про працю із вжиттям рішучіших кроків до звуження сфери тіньової економіки. І хоча в Україні досить чітко спрацьовують закономірності, характерні для східноєвропейського регіону, країна є недостатньо конкурентоспроможною за міжнародними стандартами. Як показано в таблиці 3, жорсткість показників відпрацьованого часу та складність скорочення персоналу мають відносно високі значення та можуть перешкоджати скороченню неформального сектору в економіці.

²⁰ F. Schneider, A. Buehn & C. Montenegro (2010) відносять до основних причин виникнення тіньової економіки інтенсивність регулювання, послуг державного сектору та рівень доходів в офіційній економіці на додачу до внесків на соціальне страхування та податків.

Таблиця 3. Порівняння трудового законодавства: жорсткість регулювання тривалості робочого часу/складність скорочення персоналу

	50-hour work week allowed for 2 months a year in case of a seasonal increase in workload?	Maximum working days per week	Premium for night work (% of hourly pay)	Premium for work on weekly rest day (% of hourly pay)	Paid annual leave for a worker with 1 year of tenure (in working days)	Maximum length of probationary period (months)
Ukraine	No	5.5	20.0	100	18.0	1.0
Selected Eastern European Countries						
Belarus	Yes	6.0	20.0	100	18.0	3.0
Lithuania	No	5.5	50.0	100	20.0	3.0
Moldova	Yes	6.0	50.0	100	20.0	0.5
Poland	Yes	5.5	20.0	100	20.0	3.0
Romania	Yes	5.0	25.0	100	20.0	3.0
Russian Federation	Yes	6.0	20.0	100	22.0	3.0
Unweighted average (excluding Ukraine)	N/A	5.7	30.8	100	20.0	2.6
Rest of World (average)	N/A	5.9	14.0	0.5	17.2	4.0

Source: World Bank Doing Business: Labor Market Regulation
<http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/labor-market-regulation>

Мінімальна база оподаткування податком на фонд оплати праці

41. **Особи, що одержують низькі доходи, з більшою ймовірністю працюватимуть у неформальному секторі економіки.** Деякі міжнародні дані вказують на те, що ймовірність роботи в тіньовій економіці є найвищою для студентів (які працюють, як правило, неповний робочий день), одержувачів соціальної допомоги та низькооплачуваних працівників²¹, котрі з більшою легкістю переходять із формального сектору в неформальний (і назад). Установлення відносно вищого податкового тягара для них може зробити неформальний сектор привабливішим. Більш високий тягар може бути встановлений шляхом запровадження бази розрахунку мінімального розміру оплати праці, що перевищує фактичні заробітки низькооплачуваних працівників.

42. **В Україні тягар ЄСВ, що лягає на плечі тих, хто працює не на повну ставку, було збільшено.** У березні 2015 року в рамках реформування було запроваджено мінімальну базу нарахування ЄСВ для осіб, що працюють не на повну ставку, в розмірі місячної мінімальної зарплати. Ця ініціатива мала на меті запобігти декларуванню особами, що працюють на повну ставку, свого заробітку як такого, що нібито був одержаний за роботу протягом менш ніж 40 робочих годин на місяць. Це рішення може виштовхнути їх у тіньову

²¹ Див., наприклад Т. Lemieux, B. Fortin & P. Frechette, "The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy" («Вплив податків на пропозицію робочої сили в тіньовій економіці»), *The American Economic Review*, Vol. 84, No.1, March 1994.

економіку та справити невизначений чистий вплив на надходження²². З другого боку, реформа ніяк не впливає на приховані виплати («конверти») особам, що одержують більш високі доходи. Очікуваний приріст доходів від запровадження мінімальної бази нарахування ЄСВ для осіб, що працюють на неповну ставку, може виявитись ілюзорним.

Інші чинники, що впливають на рівень неформальності

Доступ до фінансових послуг

43. **Як уже відзначалось у літературі, величина та стійкість неформального сектору тісно пов'язана з низькими рівнями доходу.** Фізичних осіб або підприємства з дуже низькими доходами часто відносять до категорії, що не має податкових зобов'язань, хоча вони є не нелегалами, а радше «аутсайдерами»²³. Наприклад, у деяких країнах підприємства, що мають менше п'яти працівників можуть не бути зобов'язаними реєструвати своїх працівників у системі соціального захисту. Будь-яка специфічна змінна, що стримуватиме зростання цих підприємств, сприятиме збільшенню неформального сектора економіки, тоді як ставки внесків на соціальне страхування, фактично, не відіграватимуть жодної ролі. За емпіричними даними, доступ до фінансових послуг, наприклад, має сильнішу кореляцію з роботою в неформальному секторі, ніж ставки ЄСВ, як показано на рисунку 7.

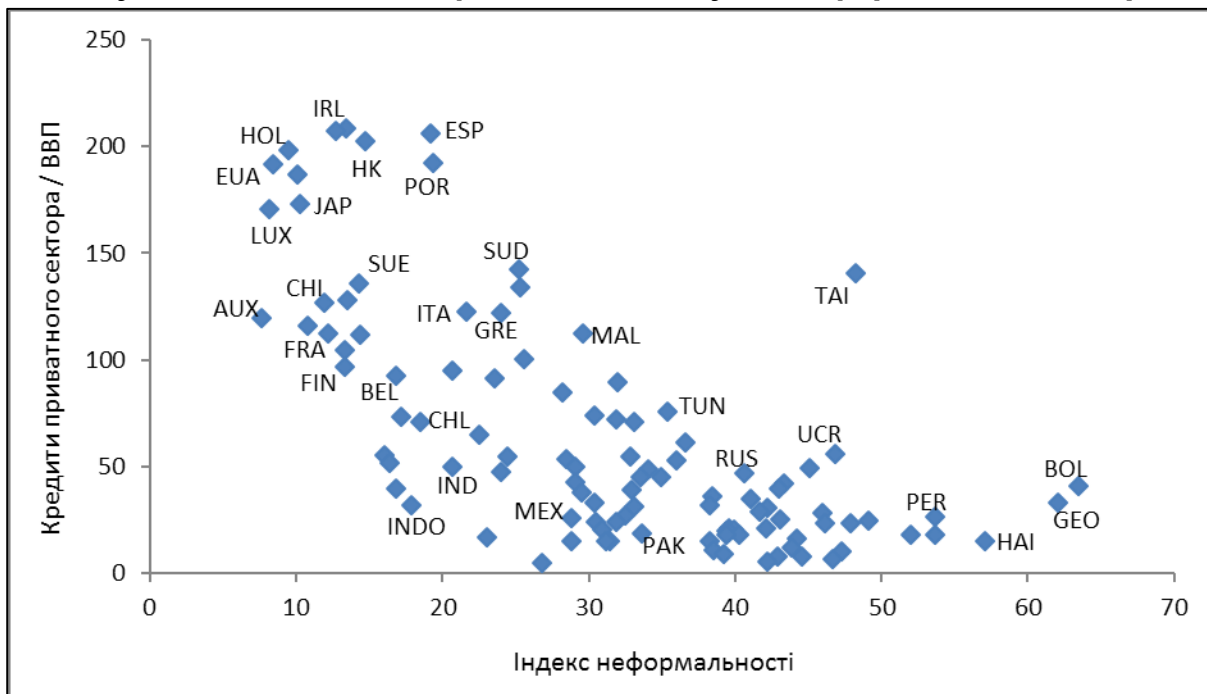
44. **Відчутна допомога, одержана від системи соціального захисту, є значним стимулом на користь офіційного працевлаштування** І хоча пенсії часто можуть дорого обходитись, послуги охорони здоров'я можуть бути більш привабливими для тих, хто сплачує внески, оскільки працівники (особливо молоді) можуть не бачити великої цінності в пенсійних виплатах. Зокрема, недавнє дослідження, проведене в Уругваї, показало, що

²²Слід, однак, відзначити брак даних про кількість осіб, які декларують роботу протягом менш ніж 40 робочих годин на тиждень і насправді працюють на неповну ставку, та про кількість осіб, що одержують незадекларовані доходи (або про обсяг таких доходів). Інші системи, в яких передбачено встановлення мінімальної бази нарахування соціального внеску, — зокрема, в Болгарії — не застосовуються по відношенню до працівників, що працюють не на повну ставку. See K. Pashev, "Presumptive taxation and gray economy: Lessons from Bulgaria" («Презумптивне оподаткування та тіньова економіка: уроки з Болгарії»), *Center for the Study of Democracy Working Paper 0512/1*, December 2005.

²³ Ravi Kanbur, *Informality: causes, consequences and policy responses* («Неформальність: причини, наслідки та реагування в державній політиці»), Working Paper 2014-18, August 2014, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management, Cornell University.

поширення виплат на медичну допомогу дітям-утриманцям працівників приватного сектору справляє значний вплив на розмір неформального сектору²⁴.

Рисунок 7. Заглиблення фінансових послуг та неформальний сектор



Деякі адміністративні проблеми

45. **Пояснити неформальний характер зайнятості в багатьох випадках можна й складністю адміністративних процедур.** Проблеми з ЄСВ мають унікальний характер у тому сенсі, що вони пов'язані з кількома державними органами. В Україні ДФС відповідає за справляння ЄСВ, але не за забезпечення дотримання всіх інших норм законодавства у сфері соціального захисту та пенсійного забезпечення. Для цієї роботи потрібні нетривіальна міжвідомча координація та добре визначений розподіл обов'язків.

46. **На забезпечення дотримання законодавства накладено обмеження.**

Роботодавці зобов'язані реєструвати своїх працівників, а працівникові має бути видана реєстраційна картка (зараз цю процедуру тимчасово зупинено); реєстраційні дані мають зберігатися в центральному офісі, а це може бути не там, де працівники виконують свою роботу. Таким чином, за результатами виїзної перевірки може бути з'ясовано, що жоден працівник не має реєстраційної картки, а записи відсутні, але це, саме по собі, не буде

²⁴ M. Bergolo & G. Cruces, *Labor informality and the incentive effects of social security: Evidence from health reform in Uruguay* («Трудова неформальність і заохочувальні ефекти соціального забезпечення: досвід реформування охорони здоров'я в Уругваї»), CEDLAS, March 2001. <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35968282.pdf>

порушенням жодної з норм законодавства про працю. Фактично, реєстрація працівників до допущення їх до роботи стала обов'язковою лише з січня 2015 року.

47. **Проблема готівки.** Незадекларовані зарплати неможливо віднести до складу валових витрат у цілях ППП, тому уникнення сплати ЄСВ являє собою проблему для тих роботодавців, які не мають великих готівкових надходжень, від офіційного проведення яких вони мають змогу утриматись. У зв'язку з цим роботодавцям доводиться оплачувати фальсифіковані рахунки для того, щоб покрити ту частку виплат зарплати, що здійснюється готівкою. Найчастіше такі рахунки (за певну ціну) надає підприємство, що одержує великі суми готівки нелегального походження та бажає відмити свій заробіток. Проте повноваження ДФС із розслідування операцій такого типу компаній є дуже обмеженими через суворість законодавства про банківську таємницю. ДФС має змогу одержати банківські виписки лише за наказом суду, а одержана в такий спосіб інформація зводиться, як правило, до інформації про залишки коштів на рахунках. Для того, щоб зробити рішучі кроки проти розширення неформального сектору, необхідно буде пом'якшити законодавство про банківську таємницю: наприклад, зробити так, щоб для одержання інформації було потрібне лише відповідне рішення Національного банку. І в тій мірі, в якій Україна підтримує поточні міжнародні зусилля, спрямовані на розширення двостороннього та багатостороннього обміну інформацією в цілях оподаткування, вона має також забезпечувати наявність доступу до такої інформації — в тому числі, до інформації про банківські рахунки — в цілях її надання країнам-партнерам.

Рекомендації

- Зберегти ЄСВ як окремий податок на фонд оплати праці
- Розробити комплексну міжвідомчу стратегію боротьби з тіньовою економікою
- Не підвищувати презумптивне оподаткування низькооплачуваних працівників
- Зробити законодавство про банківську таємницю менш суворим у цілях оподаткування
- Звертатися й надалі по технічну допомогу у сфері адміністрування ЄСВ.

Г. Режим соціального захисту для самозайнятих осіб

48. **Режим соціального захисту для самозайнятих осіб являє собою серйозну ваду в системі.** Неформальна зайнятість — це не єдиний для роботодавців спосіб уникнути сплати ЄСВ. Іншим варіантом є наймання працівників на роботу так, ніби вони є самозайнятими особами, причому цей варіант є захищеним із правової точки зору. Ключовою проблемою при цьому є те, що фізичні особи-підприємці, котрі не сплачують

ПДФО згідно з умовами спрощеної системи оподаткування, сплачують ЄСВ в мінімальному розмірі. У таблиці 4, поданій нижче, наведено ставки ЄСВ для різних видів підприємств.

49. **Загальний принцип полягає в тому, що базою справляння ЄСВ є прибуток фізичної особи-підприємця.** На підставі цивільно-правових угод працюють два види самозайнятих осіб: ті, хто надає послуги, та фізичні особи-підприємці. У цілях оподаткування надавачі послуг розглядаються як наймані працівники; ті, хто їх залучає, утримують ПДФО та ЄСВ за загальними правилами та ставками²⁵. ЄСВ справляється з їхніх прибутків із урахуванням мінімального розміру. Правила для фізичних осіб-підприємців є іншими та залежать від того, чи така особа є платником ЄП. Якщо така особа сплачує ПДФО в загальній системі, то єдиною умовою є те, що зазначені платежі не можуть бути меншими від однієї мінімальної зарплати на квартал навіть у випадку збитків (якщо вони не одержували доходу, в них не виникає обов'язок зі сплати ЄСВ). Правильність нарахування та сплати перевіряє та забезпечує ДФС.

50. **Фізичні особи-підприємці, які зареєструвались платниками єдиного податку (ЄП) за спрощеною системою, працюють в умовах пільгового режиму.** Зокрема, вони сплачують внесок за ставкою 34,7% мінімальної зарплати незалежно від отриманого доходу. Сплата ЄСВ в більшому розмірі здійснюється на добровільних засадах і заохочується більшими соціальними виплатами. За загальним враженням, цього практично ніхто не робить. Мінімальна сума підлягає сплаті навіть у тому випадку, якщо не було одержано ніякого доходу. Цей режим обходиться дешевше будь-якому, хто заробляє більше мінімальної зарплати. Очевидно, така ситуація створює стимули для наймання працівників як фізичних осіб-підприємців, що працюють на спрощеній системі оподаткування. Представники приватного сектору визнають, що ця практика є загальноприйнятною.

51. **Фізичні особи-підприємці можуть бути найманими працівниками за всіма параметрами крім угоди, укладеної з роботодавцем.** Водночас, Кодекс законів України про працю не містить достатньо чіткого визначення «працівника», що створює можливість для віднесення працівників до підприємців, навіть якщо вони працюють на таких самих умовах і за таких самих обставин, що й звичайні працівники²⁶. Крім того, незрозуміло, чи

²⁵ У цілях статистики ДФС відносить їх до найманих працівників із кодом 102.

²⁶ Простим способом внести ясність щодо відмінностей між працівниками та підприємцями могло б бути внесення до Кодексу законів України про працю положення, згідно з яким фізична особа вважалася б працівником, якщо вона відповідає певній кількості (скажімо, 4) критеріям зі списку критеріїв на зразок таких: (1) особа може вільно визначати своє робоче місце та графік роботи; (2) особа може вільно здійснювати діяльність для кількох замовників; (3) особа несе ризику здійснення діяльності; (4) діяльність здійснюється з використанням активів особи; (5) діяльність здійснюється особою з використанням власних інтелектуальних здібностей та/або фізичних навичок; (6) особа є членом професійної організації, що має наглядові та/або

мають інспектори Міністерства соціальної політики повноваження відносити укладені договори до трудових, щоб забезпечити застосування процедури стягнення прострочених платежів по ЄСВ.

Таблиця 4. Україна: ставки внесків на соціальне страхування

Ставки ЄСВ

Тип внеску	Ставки ЄСВ	
	Внесок роботодавця	Внесок працівника
Підприємства та постійні представництва, що використовують найману працю	36.76-49.7%*	3.6%
Роботодавці, що виплачують винагороду за цивільно-правовими угодами	34.7%	2.6%
ФОП, зареєстровані як платники податку за спрощеною системою	34.7% (мін. зарплати)	
Фізичні особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність	34.7% (мін. зарплати)	

Залежно від виду професійного ризику.

Якщо місячний дохід нижче мінімальної зарплати, базою для ЄСВ є одна ЗП.

52. **Нинішня пільгова ставка ЄСВ для фізичних осіб-підприємців призводить до неоднакового ставлення до аналогічних трудових послуг та призводить до втрати бюджетних надходжень.** Розмір втрат внаслідок зниження платежів з ЄСВ фізичними особами-підприємцями міг сягнути у 2014 році 3,85 млрд гривень (0,25% ВВП). Цю оцінку надходжень виконано по фізичних особах-підприємцях 2-ї та 3-ї груп платників єдиного податку. До цих груп, на які припадає 80% фізичних осіб, що є платниками єдиного податку, належить 905 195 фізичних осіб-підприємців. Установлення для них обов'язковості сплати ЄСВ в порядку, аналогічному порядку, встановленому для інших працівників, запровадить однаковий режим для подібних послуг і збільшить доходи системи соціального захисту. Невідомо, скільки цих фізичних осіб-підприємців є справжніми підприємцями, котрі, працюючи за загальною системою, мали б змогу оплачувати ЄСВ в розмірі одного прожиткового мінімуму на місяць. Ми дотримуємось консервативного припущення про те, що половина платників податків у цій групі й надалі сплачуватиме ЄСВ в розмірі одного

регуляторні повноваження; (7) особа може вільно здійснювати діяльність зі своїми замовниками та третіми сторонами. Аналогічні правила нещодавно було запроваджено в Румунії (закон №187/2015).

прожиткового мінімуму. Режим ЄП, включаючи його вплив на надходження, докладніше обговорюється нижче у главі III.

Рекомендації

- Ліквідувати пільговий режим сплати ЄСВ фізичними особами-підприємцями, що працюють на спрощеній системі оподаткування.
- Запровадити юридичне визначення терміну «найманий працівник», яке охоплювало б осіб, що офіційно працюють за договором як фізичні особи-підприємці, але фактично трудяться на тих самих умовах, що наймані працівники, і встановити для них обов'язковість застосування загальних ставок ЄСВ.

Н. Вплив пропонованих реформ ЄСВ на доходи державного бюджету

Наслідки зниження ставки ЄСВ для доходів державного бюджету

53. У цьому розділі подано оцінки, виконані для змін і доповнень щодо сплати ЄСВ та кількох альтернативних сценаріїв. У таблиці 5 представлено поточний розподіл заробітної плати зайнятого населення, а також їхніх доходів і платежів по ЄСВ за 2014 рік. На сьогоднішній день середня ставка ЄСВ становить 41 відсотків, а розмір внесків обмежено 17 розмірами прожиткового мінімуму. 87% із 13,87 млн платників податків заробляють менш ніж 5000 гривень на місяць. Особи, що заробляють до 5000 грн. на місяць сплачують 61% ЄСВ.

Таблиця 5. Україна: розподіл доходів та платежів з ЄСВ, 2014 рік

Клас доходу (грн.)	Кількість працівників			Income (in UAH billions)			Середньомісячний дохід на особу				Середньомісячний ЄСВ на особу			ЄСВ за рік, усього (млрд грн.)		
	Приватний сектор	Бюджетний сектор	Разом	Приватний сектор	Бюджетний сектор	Разом	Приватний сектор	Бюджетний сектор	Приватний сектор	Бюджетний сектор	Приватний сектор	Бюджетний сектор	Разом	Приватний сектор	Бюджетний сектор	Разом
	0 - 500	634 717	497 046	1 131 763	1,18	0,84	2,03	13	141	64	58	0,49	0,35	0,83	2,40	1,13
500 - 1,000	990 938	350 961	1 341 899	5,86	2,76	8,63	493	656	202	269	2,40	1,13	3,54	65,47	38,59	104,06
1,000 - 5,000	6 399 186	3 220 615	9 619 801	159,69	94,11	253,80	2 080	2 435	853	998	6,27	0,60	6,87	1,00	0,02	1,01
5,000 - 10,000	1 077 361	354 050	1 431 411	82,73	24,47	107,20	6 399	5 760	2 624	2 362	33,92	10,03	43,95	0,29	0,00	0,29
10,000 - 20,000	224 371	41 126	265 497	33,98	5,70	39,68	12 620	11 546	5 174	4 734	13,93	2,34	16,27	0,11	0,00	0,11
20,000 - 50,000	61 990	6 203	68 193	20,37	1,50	21,88	27 389	20 188	8 434	8 001	6,27	0,60	6,87	0,02	-	0,02
50,000 - 100,000	9 775	170	9 945	7,41	0,08	7,50	63 207	41 006	8 489	8 489	1,00	0,02	1,01	0,01	-	0,01
100,000 - 200,000	2 847	23	2 870	4,29	0,02	4,31	125 513	84 370	8 489	8 489	0,29	0,00	0,29	0,00	-	0,00
200,000 - 500,000	1 107	4	1 111	3,61	0,00	3,62	272 121	57 261	8 489	8 489	0,11	0,00	0,11	0,00	-	0,00
500,000 - 1,000,000	216	-	216	1,65	-	1,65	638 232	-	8 489	-	0,02	-	0,02	0,01	-	0,01
1,000,000 - 5,000,000	112	-	112	2,22	-	2,22	1 650 807	-	8 489	-	0,01	-	0,01	0,00	-	0,00
5,000,000 - 10,000,000	2	-	2	0,07	-	0,07	2 899 644	-	8 489	-	0,00	-	0,00	0,00	-	0,00
10,000,000+	2	-	2	0,21	-	0,21	8 875 410	-	8 489	-	0,00	-	0,00	123,92	53,05	176,97
Total	9 402 625	4 470 197	13 872 822	323,29	129,50	452,79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Джерело: Державна фіскальна служба України, власні розрахунки працівників ДБП МВФ.

54. У 2015 році ставки ЄСВ було знижено на 60% на певних умовах, а у 2016 році їх буде знижено без застосування умов до 40% попереднього значення. Попри наявність у Мінфіну окремих часткових даних про застосування платниками податків пільгової ставки ЄСВ в першій половині 2015 року, визначити масштаб фактичної реакції роботодавців у формі виведення з тіні свого фонду оплати праці неможливо. З огляду на це важко буде оцінити чистий сукупний вплив зниження ЄСВ на дохід бюджету за весь рік. Наслідки реформування ЄСВ у 2016 році оцінити легко через те, що ставки знижуються без

застосування додаткових умов: як видно з таблиці 6,²⁷ наступного року буде втрачено надходжень від ЄСВ (за умови використання показників 2014 року) на 70,8 млрд гривень (4,5% ВВП).

55. **Зниження ЄСВ зменшує витрати роботодавців на оплату праці, що підлягають віднесенню на валові витрати.** Це, у свою чергу, призведе до збільшення прибутку до оподаткування, а отже, до певної міри, пом'якшить наслідки зниження податків на фонд оплати праці. Якби цей ефект повністю трансформувався у збільшення платежів з ППП, то негативний ефект від зниження ЄСВ у 2016 році зменшився б до 3,9% ВВП, що все одно дуже багато для державних фінансів. Водночас, цей ефект навряд чи матеріалізується в повному обсязі через значну заборгованість із відшкодування авансових платежів з ППП та віднесення підприємствами збитків на майбутні періоди.

56. **Застосування альтернативних сценаріїв зниження ставок зробило б потребу в компенсації податкових надходжень менш гострою.** У таблиці 6 представлено дані про втрату надходжень і необхідну фіскальну компенсацію у випадку більш помірного зниження ставки ЄСВ (до 30% або 28%) з підвищенням граничного розміру до 25 прожиткових мінімумів. У цих випадках потреба у фінансуванні становитиме відповідно 2,9% та 3,5% ВВП²⁸. Запровадження другої ставки ЄСВ в розмірі 5% для фізичних осіб, що заробляють більш ніж 30 000 на місяць створить додатковий, але невеликий потік надходжень від ЄСВ.

Таблиця 6. Україна: вплив змін у ставках ЄСВ на доходи бюджету, 2014 р.

	Зміна доходів	
	(1)	(2)
Зміни у ставках і граничному розмірі ЄСВ	(млрд грн.)	(% ВВП)
а. Зниження ставки ЄСВ на 40%		
Дохід від ЄСВ (гр. розм. 17 МЗ)	-70,8	-4,5%
б. Зниження ставки ЄСВ на 60%		
Дохід від ЄСВ (гр. розм. 17 МЗ)	-106,2	-6,8%
с. Ставка 30% з підвищенням гр. розм. до 25 МЗ	-46,0	-2,9%
д. Ставка 28% з підвищенням гр. розм. до 25 МЗ	-54,3	-3,5%
е. Додаткова ставка 5% на дохід більше 30 тис. грн./міс	1,4	0,1%
Джерело: дані ДФС України та власні розрахунки працівників ДБП МВФ		

²⁷ У зробленій оцінці прийнято припущення про те, що граничний розмір ЄСВ збережеться на рівні 17 розмірів прожиткового мінімуму.

²⁸ Якщо врахувати збільшення надходжень від ППП, то потреби у фінансуванні сягнуть відповідно 2,6% ВВП та 3,0% ВВП.

Вплив об'єднання ЄСВ та системи ПДФО в ПДФО з єдиною ставкою на доходи бюджету

57. Робоча група з податкової реформи розглядає пропозицію про об'єднання ЄСВ з ПДФО. Ось основні положення цієї пропозиції: (1) заміна ЄСВ, військового збору та ПДФО на ПДФО з єдиною ставкою 29%; (2) збільшення бази нарахування (фонду оплати праці) на розмір ЄСВ та військового збору. Подібний перерозподіл податкової бази з запровадженням нової ставки спочатку обійдеться в 75,2 млрд гривень недоотриманих податкових надходжень²⁹ (див. таблицю 7). **Прибічники цього плану пропонують компенсувати цей початковий ефект шляхом поступового збільшення податкового тягаря для нинішніх платників ЄП, зниження чистої заробітної плати державних службовців та очікуваного зростання доходів від детінізації економіки.**

58. **Ця пропозиція передбачає також значне підвищення ставки оподаткування доходу платників ЄП.** Цей план передбачає оподаткування валового доходу платників 2-ї та 3-ї груп (як юридичних, так і фізичних осіб) за ставкою 20%. За розрахунками Мінфіну (які були в цілому підтверджені розрахунками місії на основі даних ДФС) це принесе близько 22 млрд гривень, що дасть змогу зменшити недоотримані надходження з 75,2 млрд грн. до 53,1 млрд грн. (3,4% ВВП) (див. таблицю 7).

59. **Згідно з пропозицією для малого бізнесу й надалі існуватиме особливий режим оподаткування.** Цей режим відрізнятиметься від оподаткування ППП та ПДФО, оскільки наймані працівники не одержуватимуть «податкову соціальну пільгу» та не матимуть права застосовувати нижчу ставку ПДФО в розмірі 15%, а фізичні особи-підприємці та юридичні особи не матимуть права відносити видатки на валові витрати. За таких припущень первісний ефект об'єднання трьох податків у єдиний плоский податок зі ставкою 29% принесе чисті втрати доходу в розмірі 53,1 млрд гривень (таблиця 7).

²⁹ Усі оцінки зроблено на основі показників 2014 року.

Таблиця 7. Україна: вплив об'єднання ЄСВ та системи ПДФО в єдиний ПДФО на доходи бюджету

1 Зміна доходів через об'єднання ЄСВ та ПДФО	(млрд грн.)
Усього ПДФО за ставкою 29%	167,3
Втрачені надходження від нинішнього ПДФО	-60,5
Втрачений військовий збір	-5
Втрачений ЄСВ	-177
Чиста зміна доходу	-75,2
2 Оцінка доходів від платників ЄП 3-ї групи (ФОП)	
Сукупний дохід	73
Податок за ставкою 20%	14,6
Втрачений дохід від ЄП	3,4
Чиста зміна доходу	11,2
3 Оцінка доходів від платників ЄП 3-ї групи (ЮО)	
Сукупний дохід	64,5
Податок за ставкою 20%	12,9
Втрачений дохід від ЄП	2
Чиста зміна доду	10,9
Сукупний чистий вплив на дохід	-53,1
Джерело: дані ДФС України та оцінки персоналу ДБП МВФ	

60. **Слід відзначити, що очікувані надходження від оподаткування платників ЄП можуть бути завищені.** Податок з обороту в розмірі 20% виглядає надто високим на тлі ППП (18% з чистого доходу), тому слід очікувати переходу платників податків на сплату цього податку. Справжні фізичні особи-підприємці також могли б здійснювати облік своїх витрат за звичайною системою оподаткування ПДФО та платити нижчу ставку в тому випадку, якщо їхній дохід виявиться нижчим від 10 МЗ, причому саме так і йдуть справи у фізичних осіб платників ЄП 2-ї та 3-ї груп. Крім того, підвищення податкового тягаря для фізичних осіб цієї групи може виштовхнути багатьох із них у неформальний сектор, що ще більше зменшить приріст розміру податкової бази, на припущенні про який ґрунтується ця пропозиція.

61. **Пропозиція змінює розподіл нинішнього сукупного податкового тягаря ЄСВ та ПДФО.** Оподаткування збільшеного фонду оплати праці єдиним податком за ставкою 29% справить прогресивний вплив на поточну систему, в якій для низькооплачуваних фізичних осіб діють вищі ставки ЄСП. Згідно з пропозицією нова ставка посилить податковий тягар для фізичних осіб із високим доходом, для яких більше не діятиме граничний розмір ЄСВ. Становище ж низькооплачуваних осіб полегшиться, оскільки з них буде знято повний тягар нинішнього ЄСВ. Як показано в таблиці 8, граничний розмір становитиме 50 000 гривень на

місяць. Ті, хто одержує більш високі доходи, залишаться на старій системі. Це саме по собі є ознакою недооцінки впливу цієї пропозиції на дефіцит коштів державного бюджету в розмірі близько 0,5 млрд гривень. Крім того, якщо застосування нової системи не буде обов'язковим, то пропозиція позбавиться свого прогресивного характеру.

Таблиця 8. Україна: дистрибутивний ефект єдиної ставки ПДФО в розмірі 29%, 2014 р.

КАТЕГОРІЯ ЗА ДОХОДОМ	Загальна кількість платників податків	Зміна ПДФО	і		Зміна заг. розміру ПДФО після злиття з ЄСВ		Військові й збір ЄСВ	Чиста зміна надходжень	частки податків у середньому у доході (%)
			надходження	ПДФО від	ПДФО	Військові й збір			
(in UAH billion)									
0 - 500	1 131 763	0,59	0,16	0,75	0,02	0,83	(0,10)	(5,2)	
501 - 1000	1 341 899	2,44	0,68	3,13	0,10	3,54	(0,50)	(5,8)	
1001 - 5000	9 619 801	41,84	20,14	61,98	2,80	104,06	(44,88)	(17,7)	
5001 - 10000	1 431 411	15,68	8,51	24,19	1,18	43,95	(20,95)	(19,5)	
10001 - 20000	265 497	5,64	3,15	8,79	0,44	16,27	(7,91)	(19,9)	
20001 - 50000	68 193	2,63	1,74	4,37	0,24	6,87	(2,74)	(12,5)	
50001 - 100000	9 945	0,80	0,59	1,40	0,08	1,01	0,30	4,0	
100001 - 200000	2 870	0,44	0,34	0,78	0,05	0,29	0,44	10,3	
200001 - 500000	1 111	0,36	0,29	0,65	0,04	0,11	0,49	13,6	
500001 - 1000000	216	0,16	0,13	0,29	0,02	0,02	0,25	15,3	
1000001 - 5000000	112	0,22	0,18	0,39	0,02	0,01	0,36	16,1	
5000001 - 10000000	2	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	16,3	
10000001 - +	2	0,02	0,02	0,04	0,00	0,00	0,04	16,5	
Total	13 872 822	70,83	35,93	106,76	5,00	176,97	(75,21)	(16,6)	

Джерело: розрахунки працівників ДБП МВФ

62. **Падіння доходів може бути компенсоване за рахунок економії фонду оплати праці державних службовців та залучення робочої сили до формального сектору.** Основною рисою пропозиції є те, що вона передбачає дуже значну економію коштів на чистих видатках уряду. Економія буде забезпечена радикальним зменшенням чистого розміру оплати праці всіх державних службовців, оскільки заробітна плата державних службовців при скасуванні ЄСВ не буде збільшена на його розмір, але їм усе одно доведеться платити ПДФО за ставкою 29%. Для них тягар ПДФО майже подвоїться, а заробітна плата не збільшиться. Решта змін у базах оподаткування є фіктивними операціями для уряду. Звичайно, що для досягнення такої економії нова система має стати для них обов'язковою. Місія неспроможна оцінити, наскільки можуть зрости податкові надходження у зв'язку з переміщенням неформальної діяльності в легальний сектор із нижчим податковим тягарем. Звучали твердження про те, що відповідні емпіричні дані мають неоднозначний характер і результати є досить невизначеними.

I. Інші заходи у сфері оподаткування, покликані компенсувати наслідки реформування ЄСВ

63. **Може виявитись доцільним вивчення шляхів зниження ставки ЄСВ в рамках чинної структури податків.** У попередніх звітах ДБП з питань податкової політики вказувалось, що поступове зниження ставки ЄСВ може бути доцільним за умови знаходження надійних джерел доходу для його компенсації. Навантаження на податкову систему стане меншим, якщо, на початку, обмежитись зниженням ставок ЄСВ до 30% або 28% із суттєвим підвищенням граничного розміру ЄСВ, наприклад, до 25 розмірів прожиткового мінімуму. Поєднання зниження ставки ЄСВ до 28% з запровадженням зазначеного граничного розміру потягне за собою зниження доходів до 3,5% ВВП без урахування часткової компенсації внаслідок збільшення ППП через зменшення частки ЄСВ у валових витратах роботодавців.

64. **Непряме оподаткування та інші компоненти податку на доходи можуть створити достатній фіскальний простір для зниження ставок ЄСВ.** Водночас, реформування режиму ЄП має стати невід'ємним елементом цих змін, щоб покласти край руйнуванню податкової системи через самозайнятих осіб. Детальному обговоренню цього питання присвячено главу III. Нижче ми розглядаємо різні сценарії розробки пакету податків, нейтрального по відношенню до доходів бюджету, що передбачає зниження ставок ЄСВ.

Заходи щодо ПДВ

65. **Першим варіантом компенсації доходів, недоотриманих через зниження ставки ЄСВ, є непряме оподаткування.** Ці податки вносять найменші викривлення та найбільшою мірою сприяють зростанню³⁰. Підвищення загальної ставки ПДВ на один процентний пункт, наприклад, принесло б близько 7 млрд гривень (0,4% ВВП). Підвищення пільгової ставки, встановленої на лікарські засоби (наразі 7%), до рівня нової загальної ставки у 21% (близької до ставки в сусідніх країнах) підвищить надходження приблизно на 20,1 млрд грн. (1,3% ВВП)³¹. Крім того, якщо уряд доб'ється успіху у скасуванні спеціального режиму оподаткування ПДВ у сільському господарстві, це, за консервативною оцінкою, дасть змогу зібрати ще 0,3% ВВП³². Таким чином, один лише ПДВ може забезпечити фіскальний простір, близький до 2% ВВП.

³⁰ Див. IMF, *Fiscal Policy and Long-Term Growth* («Фіскальна політика та довгострокове зростання»), June 2015.

³¹ Оцінка за показниками 2014 року.

³² Уряд України, «Меморандум про економічну та фінансову політику», липень 2015 року.

Підвищення ставки акцизного податку

66. **Ставки акцизного податку є відносно низькими, крім акцизу на нафтопродукти.** Детальні рекомендації щодо збільшення надходжень від акцизного податку представлено в главі IV, і тому в цій главі вони не розглядатимуться. На основі рекомендацій, викладених у главі IV, цілком можливо підвищити у 2016 році податкові надходження на 0,6% ВВП (див. таблицю 22 у главі IV).

Податки на доходи

Впровадження нової ставки ПДФО та структури ставок за рівнем доходу

67. **Дещо меншою є можливість залучення доходів від податків на дохід.** Запровадження третьої категорії за рівнем доходу та нової граничної ставки зміцнить прогресивний характер ПДФО та забезпечить залучення певного додаткового доходу. Наприклад, застосування ставки 25% до доходів понад 15 000 гривень (оцінки виконано лише для доходу у вигляді заробітної плати) принесе близько 3,5 млрд гривень податкових надходжень або 0,2% ВВП (таблиця 9). Водночас, цю оцінку проведено лише для заробітної плати, яка більшою мірою сконцентрована в категоріях із нижчим рівнем доходу³³.

68. **Можна розраховувати на одержання додаткових доходів від віднесення де-факто найманих працівників, нині зареєстрованих як фізичні особи-підприємці та платники ЄП, до категорії платників ПДФО.** Ефект цього заходу оцінити важко, оскільки наразі невідомо, скільки осіб, що належать до цієї групи, насправді є найманими працівниками. В крайньому випадку, якщо вважати найманими працівниками всіх фізичних осіб, які застосовують цю систему, дохід за 2014 рік, з якого можна було б справити ПДФО, сягне 225,5 млрд гривень. При застосуванні ефективної ставки ПДФО в розмірі 13,4% це збільшило б надходження на 32,6 млрд гривень. Більш обачлива оцінка спирається на припущення про те, що надходження зростуть не більш ніж на половину зазначеної суми. Це також є одним із потенційних буферів для реформування ЄСП, але його навмисно не було включено до набору можливих компенсаційних заходів, описаного в таблиці 10.

³³ З використанням даних про платників податків за 2014 рік. Дезагреговані дані щодо незарплатних доходів у розрізі категорій за рівнем доходів місії надано не було.

Таблиця 9. Україна: вплив змін у структурі ПДФО на доходи, 2014 р.

КАТЕГОРІЯ ДОХОДУ	Заг. Кількість платників податку	Зміна сукупного податку: усього платників податків (млрд грн.)	Частка змін у податкових зобов'язаннях (%)	% змін у податкових зобов'язаннях	Зміна сер. Ставки податку	Сер. Ефективна ставка податку — чинний закон	Сер. Ефективна ставка податку — пропозиція
0 -	500	1 131 763	-	-	-	-	-
501 -	1000	1 341 899	-	-	-	0,67	0,67
1001 -	5000	9 619 801	-	-	-	12,52	12,52
5001 -	10000	1 431 411	0,89	25,4	5,75	0,83	14,37
10001 -	20000	265 497	1,00	28,5	16,98	2,51	14,78
20001 -	50000	68 193	0,73	21,0	19,74	3,35	16,97
50001 -	100000	9 945	0,31	9,0	22,92	4,20	18,31
100001 -	200000	2 870	0,19	5,6	23,99	4,51	18,79
200001 -	500000	1 111	0,17	4,8	24,54	4,68	19,06
500001 -	1000000	216	0,08	2,3	24,81	4,76	19,18
1000001 -	5000000	112	0,11	3,0	24,92	4,80	19,24
5000001 -	10000000	2	0,00	0,1	24,96	4,81	19,26
10000001 -	+	2	0,01	0,3	24,99	4,82	19,27
	Усього	13 872 822	3,49			13,36	14,13

Джерело: дані ДФС України та оцінки працівників ДБП МВФ

Заходи щодо ППП

69. **Доходність ППП в Україні вже певний час падає.** Це питання обговорюється в главі V, у якій викладено рекомендації щодо вжиття низки заходів, спрямованих на зміцнення податкової бази. Якщо ці заходи супроводжуватимуть підвищення ставки податку з 18% до 20%, то це дасть змогу додатково одержати дохід у розмірі приблизно 0,3% ВВП. Крім того, у випадку підприємств без податкового боргу або збитків, що можуть бути перенесені на наступний податковий період, то зниження ЄСВ збільшить дохід від ППП. Відповідний ефект, однак, не оцінювався.

Податки на майно

70. У звіті ДБП з питань податкової політики від березня 2015 року було продемонстровано наявні можливості збільшення оподаткування майна³⁴. Воно включає в себе зменшення звільнень для житлової нерухомості та транспортних засобів. У 2014 році було запроваджено податок на розкіш на автомобілі в розмірі 25 000 гривень на рік, але він справляється лише з невеликої кількості автомобілів класу «люкс». Справляння цього податку може бути розширене відповідно до рекомендацій, поданих у вищезгаданому звіті.

³⁴ Schatan, R., Grote, M., and Caner, S., (2015), Restoring a Strategic Approach to Tax Reform («Відновлення стратегічного підходу до податкової реформи»), МВФ.

Огляд заходів

71. **Огляд заходів зі збільшення податкових доходів подано в таблиці 10.** Наведені оцінки покликані представити можливі варіанти залучення доходів у формі непрямих податків і оподаткування прибутку для компенсації доходів, втрачених зі зниженням ЄСВ. У цих оцінках не враховано надходження від детінізації економіки, від зниження чистого розміру оплати праці в державному секторі та від переведення фізичних осіб-підприємців і юридичних осіб зі спрощеної системи (ЄП) на загальну систему. Оцінки вказують на наявність можливостей для зниження ставки ЄСВ без непотрібних ризиків для бюджету. В тому комплексі заходів, якому ми віддаємо перевагу, основний наголос робиться на непрямих податках і оподаткуванні майна.

Таблиця 10. Україна: огляд впливу заходів у сфері оподаткування на доходи

	без комп. Через ППП	% ВВП
Ставка ЄСВ 28% та граничний розмір 25 МЗ	-54,3	-3,5
Компенсаційні заходи		
3 ставки ПДФО	3,5	0,2
Підвищення ставки ПДВ на ліки	13,2	0,8
Акцизи (0,60% ВВП)	9,9	0,6
Реформа ЄП		
ПДФО	17	1,1
ЄСВ	26,3	1,7
Підвищення ставки ППП з 18% до 20%	4,4	0,3
Підвищення ставки ПДВ з 20% до 21%	7,0	0,4
Ліквідація ПДВ у с/г	4,7	0,3
Усього по компенсаційних заходах	86,0	5,5
Чистий вплив на дохід	31,7	2,0
Джерело: розрахунки працівників ДБП МВФ		

Рекомендації

- Не знижувати ставку ЄСВ нижче 28% та підняти граничний розмір ЄСВ до 25 розмірів прожиткового мінімуму.
- Компенсувати зниження ЄСВ шляхом реалізації таких заходів:
 - Підвищити ставку ПДВ з 20% до 21%.
 - Ліквідувати пільгову ставку ПДВ на лікарські засоби.

- Скасувати спеціальний режим оподаткування у сфері сільського господарства.
- Підвищити ставки акцизного податку відповідно до рекомендацій, викладених у главі IV.
- Підвищити ставку ППП з 18% до 20%.
- Запровадити третю ставку ПДФО в розмірі 25% для доходів більше 15 000 гривень.
- Ліквідувати пільгові елементи спрощеної системи оподаткування відповідно до рекомендацій, викладених у главі III.

III. СПРОЩЕНІ СХЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ

Загальні цілі розробки спрощеної системи оподаткування

72. **У більшості країн запроваджено спеціальні режими справляння податку на дохід та ПДВ для малого бізнесу.** Ці режими мають дві взаємопов'язані мети: (1) знизити собівартість дотримання законодавства для малих платників податків³⁵ і (2) дати податковим органам можливість зосередитись на контролі над великими та середніми підприємствами. Малі підприємства є дуже різними в різних країнах, тому наразі неможливо визначити єдиний оптимальний для всіх ситуацій режим, що відповідав би передовій практиці. Розмаїття умов спостерігається навіть у межах однієї й тієї самої країни: різні схеми застосовуються для натурального господарства, ремісників і продавців, а також для малих підприємств. Для віднесення підприємств до суб'єктів малого бізнесу в цілях застосування цих схем застосовуються різні граничні показники, але, як правило, критерієм є помірний оборот підприємства, котрий, як вважається, оптимальним чином віддзеркалює розмір підприємства та/або його спроможність виконувати вимоги податкової системи.

³⁵ Якщо визначати витрати на дотримання законодавства по відношенню до обсягів реалізації продукції або активів, то для малих платників ПДВ вони є суттєво вищими, ніж для великих і середніх підприємств; див., наприклад: OECD, *Survey on the taxation of small and medium-sized enterprises – Draft report on responses to the questionnaire* («Опитування з питань оподаткування малих і середніх підприємств — проект звіту про відповіді на питання анкети») (2007); на сайті: www.oecd.org/tax/tax-policy/39597756.pdf.

73. **Метою спрощеної системи оподаткування є спрощення діяльності, а не зниження податкового тягаря малих платників податків**³⁶. І якщо платники податків у спрощеній системі сплачують значно нижчі податки, ніж платники на загальній системі, то ніщо не сприяє переходові платників податків на загальну систему. Зниження податкового тягаря також створює конкурентні переваги в порівнянні з підприємствами, які виходять за межі граничних показників. Така ситуація може призводити до значних викривлень, оскільки платники податків заохочуються до маніпуляції з метою збереження права на зменшення податкового тягаря, включаючи штучний поділ на кілька підприємств, які, зрештою, контролюються однією й тією самою особою. Крім того, перехід на загальну систему має здійснюватися якомога безпроблемніше, щоб уникнути стрімкого зростання загального податкового тягаря. І, нарешті, спрощена система оподаткування сприяє добровільному виконанню вимог законодавства й може сприяти детінізації, але не може бути єдиним її інструментом.

74. **Право на застосування спрощених систем має надаватись лише по-справжньому малим платникам податків.** Метою цих систем має бути спрощення дотримання законодавства малими підприємствами, неспроможними виконувати всі вимоги до адміністрування та бухгалтерського обліку, що є обов'язковими для більших платників податків. Саме з цією метою більшість країн виводять із-під дії спрощеної системи юридичних осіб, компанії з чисельністю працівників, яка перевищує певне граничне значення (скажімо, п'ятеро працівників), а також суб'єктів окремих видів діяльності — зокрема, у сфері фінансового посередництва, міжнародної торгівлі (експортерів та/або імпортерів) або виробництва підакцизних товарів чи послуг. Цілком обґрунтовано можна припустити, що такі підприємства спроможні вести належний бухгалтерський облік і застосовувати загальну систему оподаткування.

75. **Головним чинником, що потребує розгляду під час розробки спрощеної системи, є встановлення обґрунтованого граничного значення.** При визначенні граничних показників для реєстрації платником ПДВ необхідно враховувати три ефекти³⁷: підвищення граничного рівня (1) знижує собівартість адміністрування та дотримання

³⁶ *Taxation of small and medium enterprises* («Оподаткування малих і середніх підприємств») (2007), доповідь, підготовлена працівниками МВФ для Міжнародної конференції з податкового діалогу в Буенос-Айресі (International Tax Dialogue (ITD) Conference) (October 2007), на сайті: http://www.itdweb.org/SME_Argentina_Oct_2007.zip; див. також ITD, *A decade of sharing experiences and knowledge – Key issues and debates in VAT, SME taxation and the tax treatment of the financial sector* («Десятиріччя обміну досвідом і знаннями — основні проблеми та дебати щодо ПДВ, оподаткування МСП та податкового режиму для фінансового сектору») (2012), на сайті: www.oecd.org/tax/tax.../ITD-publication-decade-sharing-experiences.pdf.

³⁷ M. Keen and J. Mintz, "The optimal threshold for a value-added tax" («Оптимальне граничне значення для реєстрації платником ПДВ»), *Journal of Public Economics* 88 (2004), стор. 550 – 576.

законодавства (1-й ефект), (2) знижує збируваність податку (2-й ефект) та (3) може знижувати ефективність до такого рівня, що особи за межами системи платників ПДВ одержуватимуть податкові вигоди (3-й ефект). Таким чином, якщо встановлення відносно високого граничного показника для реєстрації платником ПДВ, що залишає за межами системи ПДВ надто велику кількість платників податку, спрощує контроль, то за це доводиться розплачуватись зниженням доходів та ефективності. З другого боку, дуже низький граничний рівень може бути ефективним, але його важко проконтролювати на практиці й він накладатиме на найменші підприємства надто великий тягар. Міркування, пов'язані зі встановленням належного граничного показника для застосування спрощеної системи оподаткування, є аналогічними до тих, що враховуються при визначенні граничного показника для реєстрації платником ПДВ. У зв'язку з цим — а також через те, що це додатково спрощує податкову систему в цілому — може бути доцільним установлення верхнього граничного показника для застосування спрощеної системи оподаткування на тому самому рівні обороту, що й для реєстрації суб'єкта платником ПДВ.

Поточна ситуація

76. **В Україні, фактично діють чотири різних спрощених системи оподаткування.** Ці системи відомі як «єдиний податок») (ЄП)³⁸. Ця термінологія до певної міри може вводити в оману, оскільки чинні ставки податку для кожного з цих режимів або «груп» є різними та залежать від обставин застосування відповідного режиму. Надалі в цьому розділі розглядатимуться групи платників ЄП з 1-ї по 3-ю. До 4-ї групи належать фермери, що мають право на застосування фіксованого податку, що справляється за розміром земельної ділянки (колишнього фіксованого сільськогосподарського податку), який було детально розглянуто в попередньому звіті ДБП³⁹.

77. **Наразі зареєстровано близько 1,3 млн платників ЄП, з яких 1,14 млн — це фізичні особи-підприємці.** Розподіл платників ЄП та їхніх податкових зобов'язань представлено в таблиці 11. Друга група, до якої належать 631 000 осіб, є найбільшою, а наступні місця посідають третя група (більш ніж 234 200 фізичних осіб-підприємців та майже 161 800 юридичних осіб) та перша група (більш ніж 234 200 фізичних осіб-підприємців).

³⁸ Глава 1 Розділу XIV Податкового кодексу України, починаючи зі статі 291. Усі посилання тут і далі є посиланнями на Податковий кодекс України, якщо не зазначено інакше.

³⁹ IMF, *Restoring a Strategic Approach to Tax Reform* («Відновлення стратегічного підходу до податкової реформи»), березень 2105 р.

Таблиця 11. Україна: доходи та податки платників ЄП, 2014 р.

		Число платників	Сукупний оборот/дохід (000)	Податок з обороту /на дохід (000)	Сплата ПДВ	на ставка податку
ПДФО (податок на доходи ФО) (екв. Повної зайн		13 872 822	452 791 130 302	60 478 344 258		13,36%
Єдиний податок		1 301 155	510 185 112	6 904 371		
ФО		1 139 399	234 515 768	4 968 875		2,12%
	Група 1	234 204	9 052 517	260 018	-	2,87%
	Група 2	631 046	152 026 724	1 529 937	-	1,01%
	Група 3	274 149	72 585 317	3 178 920	245 543	4,38%
ЮО		161 756	42 004 786	1 935 497	825 902	4,61%

Спільні для всіх груп ризи ЄП

78. **Режим ЄП має низку рис, спільних для всіх (або більшості) груп.** Зокрема, платники ЄП:

- можуть *обирати* загальну систему оподаткування (ПДФО, ППП і, в деяких випадках, ПДВ) або ЄП, а в рамках ЄП вони можуть вільно обирати групу, якщо відповідають критеріям, установленим для більш ніж однієї групи (частина третя статті 291 ПК);
- *не мають права здійснювати окремі види діяльності*, в тому числі, організувати гральний бізнес та проводити лотереї; здійснювати валютообмінні операції; виробляти підакцизні товари та торгувати ними; виробляти вироби з дорогоцінних металів та каменів і торгувати ними (за винятком ювелірних виробів та предметів побуту); здійснювати діяльність у сфері видобування корисних копалин; фінансового посередництва (крім діяльності страхових агентів) і надавати інші види фінансових та страхових послуг; послуг з управління компаніями; послуг технічних випробувань, аналізу та аудиту; надавати в оренду нерухоме майно (земельні ділянки, житлові та нежитлові приміщення) (частина 1 статті 295 ПК);
- можуть вести *спрощений облік і звітність*:
 - книги обліку доходів у випадку платників податків першої та другої груп, а також фізичних осіб-підприємців третьої групи, що не є платниками ПДВ;
 - облік доходів і витрат у випадку фізичних осіб-підприємців третьої групи, що є платниками ПДВ;
 - спрощений бухгалтерський облік у випадку всіх юридичних осіб третьої групи (частина друга статті 44 та частина перша статті 296 ПК);
- Зазвичай мають *довші цикли подання звітності* (щорічне декларування для 1, 2 та 4-ї груп, а також щоквартальне для 3-ї групи) *та сплати податку* (щомісяця для 1 та 2-ї груп і щоквартально для 3 та 4-ї груп), ніж платники податків на загальній системі оподаткування (статті 294 та 295 ПК);

- сплачують лише 34,7% ЄСВ на мінімальну зарплату, крім юридичних осіб 3-ї групи⁴⁰; та
- Звільнені від сплати ППП, ПДФО та ПДВ (крім платників ЄП 3-ї групи, що обрали сплату ЄП за нижчою ставкою 2% — див. нижче), земельного податку та рентної плати за користування водою (платники 4-ї групи) (частина перша статті 297 ПК).

Група 1 (більш ніж 234 200 фізичних осіб)

79. **Перша група призначена для фізичних осіб-підприємців, обсяг доходу яких не перевищує 300 000 гривень.** Підприємці цієї групи не мають права наймати працівників і здійснюють виключно роздрібний продаж товарів, зокрема, на ринках або надають побутові послуги пункт 1 частини четвертої статті 291 ПК; *невичерпний список* побутових послуг подано в частині сьомій статті 291). Вони сплачують податок за фіксованою ставкою до 10% мінімальної зарплати за звітний рік (пункт 1 частини другої статті 293)⁴¹.

Група 2 (більш ніж 631 000 фізичних осіб)

80. **Друга група призначена для фізичних осіб-підприємців, обсяг доходу яких не перевищує 1 500 000 гривень та мають не більше ніж 10 найманих працівників.** Підприємці цієї групи мають право надавати побутові послуги, а також інші послуги іншим платникам ЄП, здійснювати виробництво та/або продаж товарів, і здійснювати діяльність у сфері ресторанного господарства (пункт 2 частини четвертої статті 291 ПК). Вони сплачують податок за фіксованою ставкою до 20% мінімальної зарплати за звітний рік (пункт 2 частини другої статті 293)⁴².

Група 3 (більш ніж 435.800 платників, із яких більш ніж 274 000 фізичних осіб)

81. **Третя група призначена для фізичних осіб-підприємців і юридичних осіб, обсяг доходу яких не перевищує 20 млн гривень.** Кількість працівників у таких підприємців або юридичних осіб не обмежується, як і характер діяльності (однак з урахуванням загальних обмежень на застосування спрощеної системи, про які йшлося вище) (пункт 3 частини четвертої статті 291 ПК). Платники податку третьої групи сплачують податок пропорційно в розмірі 2% або 4% свого доходу залежно від того, чи зареєстровані вони платниками ПДВ (частина третя статті 293 ПК).

⁴⁰ Пункт 3 частини першої статті 7 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (№2755-VI від 2 грудня 2010 року — *має бути №2464-VI від 8 липня 2010 року — Перекладач*).

⁴¹ Ставка податку визначається територіальною громадою.

⁴² Ставка податку визначається територіальною громадою.

Аналіз

Чинний режим залишається надмірно складним та надто пільговим

82. **Хоча податкова реформа, запроваджена в грудні 2014 року, зменшила кількість груп платників ЄП з шести до чотирьох, спрощення виявилось сутю позірним.** По-перше, в межах груп і між групами платників ЄП мають місце відмінності у ставках та базах оподаткування. По-друге, сукупна чисельність платників ЄП залишилась незмінною⁴³, хоча тепер вони діляться на чотири групи замість шести (платників колишніх груп 3, 4, 5 і 6 включено до складу нової групи 3, яку було розширено та до якої було включено як фізичних осіб-підприємців, так і юридичних осіб). По-третє, критеріями застосування платником податку спрощеної системи залишаються — залежно від обставин — певні поєднання правового статусу платника податків, обсягу його доходу, кількості працівників та характеру його діяльності. І, нарешті, один і той самий платник податків може відповідати критеріям для застосування більш ніж одного режиму, що дає йому змогу обирати найбільш сприятливий для себе режим залежно від конкретних обставин.

83. **Залишаючись надто складним, система єдиного податку є й надмірно пільговою.** Платники податку першої та другої груп, розмір доходу яких може сягати 1,5 млн гривень, сплачують лише мінімальну фіксовану суму податку та ЄСВ без прив'язки до обсягу їх доходу. Платники податку третьої групи, розмір доходу яких може сягати 20 млн гривень, також сплачують лише мінімальний (хоч і пропорційний) податок, а фізичні особи-підприємці, що належать до цієї групи, сплачують також фіксований розмір ЄСВ. Таким чином, як показано в таблиці 11, ефективні ставки ЄП як для фізичних, так і для юридичних осіб є надто низькими. Зокрема, якщо орієнтуватись на показники 2014 року, фізичні особи-підприємці, що є платниками ЄП другої групи, сплачують податок за ефективною ставкою, що є в тринадцять разів нижчою за середню ставку ПДФО.

84. **Режим ЄП відкриває купу можливостей для податкового планування та арбітражних операцій.** ЄП не лише є сам по собі надто щедрим пільговим режимом оподаткування, особливо для верхньої частини категорій за рівнем доходу чи обороту, але й відкриває величезну кількість можливостей для зловживань у системі з боку платників податків. І якщо платники податків, безсумнівно, використовують велику кількість інших механізмів і схем, що експлуатують особливості ЄП, найбільш очевидними з таких схем є:

- *Штучний поділ бізнесу.* Хоча ця проблема є спільною для всіх пільгових схем на основі обороту, в тому числі й з точки граничного значення доходу для реєстрації суб'єкта платником ПДВ, особливу роль у цьому випадку відіграють стимули до

⁴³ На ділі загальна кількість платників ЄП зросла, оскільки до четвертої групи платників ЄП було віднесено платників фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП), що раніше регулювався положеннями глави 2 розділу XIV Податкового кодексу.

поділу бізнесу для подальшого користування пільговим режимом ЄП. Причиною цього є те, що ЄП замінює собою в більшості випадків і ППП/ПДФО (залежно від правового статусу), і ПДВ, а також дозволяє фізичним особам-підприємцям сплачувати номінальну суму ЄСВ. На даний час ДФС не має конкретних повноважень на підставі Податкового кодексу для ведення боротьби з уникненням оподаткування в такий спосіб, який, принаймні за результатами спілкування, застосовується дуже широко. Єдиним обмеженням є те, що юридичні особи, що самі не є платниками ЄП, не можуть бути власниками (засновниками) платників ЄП⁴⁴, але аналогічних обмежень для фізичних осіб не встановлено. Крім того, не існує правил, що передбачали б агрегування діяльності тісно пов'язаних між собою осіб (подружжя, членів сім'ї тощо). Головною метою поділу підприємств є запобігання перевищенню лімітів доходу для відповідної групи платників ЄП. Крім того, поділ може здійснюватися для виділення різних напрямків діяльності в межах одного бізнесу для максимізації податкових переваг. Зокрема, часто трапляється, що ресторани, котрі (залежно від обороту) мають право бути платниками другої групи та сплачувати фіксовану суму податку, виділяють бізнес із продажу алкогольних напоїв, для якого не може застосовуватись ЄП й застосовуються загальні ставки ПДФО (або, у випадку юридичних осіб третьої групи, ППП). При цьому клієнтам ресторану видається два рахунки: один за їжу, а другий за алкогольні напої, офіційно видані двома різними, але явно пов'язаними між собою суб'єктами.

- *Переміщення прибутків між пов'язаними особами* Нещодавно запроваджені в Україні правила трансфертного ціноутворення не застосовуються до операцій між юридичними чи фізичними особами-резидентами⁴⁵. У поєднанні з описаними вище можливостями поділу бізнесу описана вище ситуація створює можливості для здійснення пов'язаними особами (одна з яких працює на загальній системі, а інша — на ЄП) операцій, призначених для переміщення доходів від останньої до першої. За відсутності чітких або загальних правил щодо боротьби з уникненням оподаткування в Податковому кодексі протидіяти такій практиці дуже важко, якщо не неможливо.
- *Реєстрація як підприємців.* З огляду на суттєвий розрив між ефективними ставками ЄСВ для найманих працівників (або осіб, що надають послуги на підставі цивільно-

⁴⁴ Пункт 5 частини п'ятої статті 291. Це обмеження не заважає застоуванню схем податкового планування, зокрема, в тих випадках, коли юридична особа, що не є платником ЄП повністю здійснює опосередкований контроль над одним або кількома дочірніми підприємствами через 100% проміжного суб'єкта, що має право застосовувати ЄП.

⁴⁵ Стаття 39 Податкового кодексу України, внесена Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення» (№72-VIII від 28 грудня 2014 року).

правових договорів) та для осіб, що надають послуги як підприємці-платники ЄП, для яких ЄСВ нараховується на суму мінімальної зарплати, а не фактичної, виникає стимул для перетворення найманих працівників на підприємців-платників ЄП другої або третьої групи (залежно від доходу та правового статусу «роботодавця»/клієнта). Стверджується, що ця практика особливо поширена в сервісних секторах із високим рівнем оплати праці. Зокрема, в секторі ІТ приблизно 75 000 інженерів зараз працюють як незалежні підрядники. За словами представників сектору сукупний фонд оплати їхньої праці становить 150 млн гривень на місяць або 1,8 млрд гривень на рік.

- *Обхід інших положень щодо класифікації.* Вище вже згадувалось, що положення Податкового кодексу, які встановлюють критерії для надання або ненадання права на застосування спрощеної системи, часто є складними й нечіткими, створюючи тим самим можливість для арбітражу. Ось лише один із прикладів: надання нерухомого майна в оренду є одним із неприпустимих видів діяльності, але лише для фізичних осіб. Таким чином, платникові податків достатньо лише зареєструвати юридичну особу, щоб сплачувати 2% або 4% податку з доходу від оренди в розмірі до 20 млн гривень замість сплати податку за стандартними ставками ППП та ПДФО.

Конструкційні міркування щодо реформування ССО

85. **Реформування спрощеної системи оподаткування має здійснюватися на основі цілей, що передбачають створення належно сконструйованого режиму оподаткування малого бізнесу.** Для уникнення великої кількості проблем, що стоять нині перед податковою системою, коли платники податків реструктуризують свою діяльність так, щоб використовувати надмірно щедрю систему ЄП, наголос у роботі слід робити на спрощенні, а не на наданні податкових пільг. Як уже пояснювалось вище, спрощення (та, можливо, окремі податкові пільги) є дуже важливими для найменших платників податків («мікробізнесу»). За межами цієї групи може бути доцільним спрощення, але — це важливо — не суттєві податкові пільги. Крім того, спрощена система оподаткування цієї другої групи має бути максимально наближена до загальної системи оподаткування, щоб забезпечити можливість безпроблемного переходу на неї.

86. **Поділ платників податків на різні групи (між різними режимами) краще за все робити на основі лише валового доходу або обороту.** Цей метод, звичайно, має свої вади⁴⁶, але в цілому оборот або валовий прибуток являє собою найпростішу та найбільш

⁴⁶За своєю концепцією оборот або валовий дохід можуть і не надто точно відображати розмір платника податків та/або його спроможність платити. З другого боку, критерій сукупної вартості активів, наприклад, яким користуються деякі країни — іноді в поєднанні з іншими критеріями, при визначенні суб'єктів малого бізнесу також має свої вади, оскільки ці показники можуть коливатися в дуже широких межах у різних секторах та професіях, і їх дотримання непросте

зрозумілу основу для вертикальної класифікації платників податків за різними податковими режимами. Крім того, він дає змогу узгодити режим оподаткування малого бізнесу з режимом справляння ПДВ. З другого боку, слід уникати застосування такого критерію, як кількість працівників, оскільки це може створювати несприятливі стимули для працевлаштування без оформлення або перетворення працівників на незалежних підприємців⁴⁷.

87. Платники ПДВ більше не повинні мати права на застосування реформованого спрощеного режиму. Головним аргументом є те, що платники ПДВ — з огляду на вимоги щодо ведення обліку та подання звітності з ПДВ — можуть вважатися такими, що мають достатню спроможність працювати на загальній системі оподаткування⁴⁸. Звичайно, при цьому припускається, що граничні показники для реєстрації платника ПДВ встановлено на відповідному рівні. Поточне граничне значення для реєстрації суб'єкта платником ПДВ становить 1 млн гривень (близько 47 500 доларів США), причому до цього рівня його було піднято з 300 000 гривень (близько 14 200 доларів США) в січні 2015 року. Це значення загалом відповідає показникам багатьох країн, хоча й є трохи нижчим від середнього значення для вибірки розвинутих країн, але перевищує середнє значення для вибірки країн із перехідною економікою (див. таблицю 12). На додачу до коригування з урахуванням інфляції та підвищенням податків на підставі пропозицій про запровадження загальних ставок ПДФО та ППП для підприємців, обсяг доходу яких вийшов за межі граничного значення для найменших платників податків, можна розглянути можливість підняття граничного розміру доходу для реєстрації платником ПДВ, скажімо, до 2 млн гривень⁴⁹. Це надасть можливість широкій більшості нинішніх платників ЄП другої та третьої груп (більш ніж 99 другої групи та більш ніж 95% третьої групи) залишитись за межами системи ПДВ⁵⁰ (див. таблицю 14).

перевірити, якщо платники податків ведуть максимально простий облік ділових операцій на рівні обліку операцій купівлі-продажу.

⁴⁷ Може виявитись доцільним заборонити найменшим платникам податків залучати найманих працівників — див. нижче.

⁴⁸ Див. *Taxation of small and medium enterprises* («Оподаткування малих і середніх підприємств»), (2007), стор. 25.

⁴⁹ ПДВ, сплачений у 2014 році платниками податків третьої групи в категорії за рівнем доходу від 1 до 3 млн гривень, сягнув 110,4 млн гривень, що становить менш ніж 0,1% сукупних надходжень від ПДВ.

⁵⁰ Звичайно, за платниками податку залишиться право добровільно зареєструватися платником ПДВ за звичайними правилами (стаття 181 Податкового кодексу) в той самий спосіб, у який це зараз роблять платники податків третьої групи, але це позбавить їх права на застосування

Таблиця 12. Граничні показники для реєстрації платника ПДВ (окремі країни)

Граничний розмір				
Країна	Нац. валюта 2014	US\$ 2015	US\$ 2014	Спостереження
Ukraine	300 000	46 186	25 019	1,000,000 у 2015
Розвинуті країни				
Данія	50 000	7 580	8 896	
Франція	82 200	93 054	109 255	
Німеччина	50 000	56 602	66 457	
Велика Британія	80 000	123 211	131 783	
Ірландія	41 000	46 414	54 495	
Ізраїль	79 482	21 337	22 215	
Нова Зеландія	60 000	46 359	49 855	
Швеція	30 000	3 608	4 377	
Середнє		49 771	55 917	
Країни з перехідною економікою				
Аргентина - послуги	50 000	5 592	6 154	
Аргентина - товари	75 000	8 387	9 231	
Білорусь				Немає граничного розміру
Чехія	1 000 000	40 919	48 204	
Грузія	100 000	44 865	56 655	
Угорщина	5 000 000	18 833	21 496	
Латвія	35 000	39 622	46 520	
Мексика	160 000	10 905	12 037	
Молдова	600 000	31 074	42 748	
Польща	150 000	41 176	47 542	
Румунія	35 000	9 399	10 453	
Словаччина	49 790	56 365	66 178	
Середнє		27 922	33 383	

Джерело: підготовлено працівниками МВФ на основі даних від WEO та IBFD.

88. **Юридичні особи також мають бути позбавлені можливості застосовувати реформований спрощений режим оподаткування.** Поширена практика більшості країн полягає у відмові в поширенні режиму спрощеного оподаткування на юридичних осіб.⁵¹ Мета звільнення платників податків від надмірних витрат на забезпечення дотримання законодавства, а особливо від вимог щодо ведення бухгалтерського обліку, не застосовується у випадку юридичних осіб, котрі зазвичай зобов'язані вести облік із подвійним записом згідно з корпоративним та бухгалтерським правом України. Врешті-решт, позбавлення юридичних осіб такого права оптимізує спрощений режим, оскільки

режиму оподаткування малого бізнесу. Підвищення граничного розміру доходу для реєстрації платника ПДВ має бути поставлене в залежність від реформування спрощеної системи оподаткування. При цьому робиться припущення про те, що не надто багатьох платників ПДВ з доходом до 2 млн гривень не є платниками третьої групи та не зареєструються як платники ПДВ добровільно, якщо наблизяться до зазначеного граничного значення.

⁵¹ Див. *Taxation of small and medium enterprises* («Оподаткування малих і середніх підприємств»), (2007), стор. 25-29.

більше не доведеться запроваджувати правила, що діють лише по відношенню до юридичних осіб (зокрема, у зв'язку зі злиттям, придбанням та розподілом дивідендів.

89. **До всіх платників податків (крім найменших) та їхніх працівників мають застосовуватися звичайні ставки ЄСВ.** Головним стимулом поточного режиму ЄС є прагнення уникнути пропорційних ставок ЄСП шляхом здобуття статусу фізичної особи-підприємця. Для ліквідації цього стимулу до окремих фізичних осіб-підприємців, що мають право на застосування спрощеного режиму, необхідно запровадити обов'язковість пропорційного нарахування ЄСВ на весь свій дохід від господарської діяльності, а також утримання ЄСВ та ПДФО за загальними ставками з усіх виплат найманим працівникам. Мікропідприємства (нинішня перша група) й надалі сплачуватиме номінальний ЄСВ у фіксованому розмірі, а не пропорційно, але в цьому разі доцільно заборонити їм залучення найманих працівників.

90. **Платникам податків в оновленій спрощеній системі має бути дозволено здійснювати всі види господарської діяльності за винятком короткого переліку виключень.** У спрощеному режимі зі змінами, описаними вище, немає підстав подавати надмірно вузькі визначення видів господарської діяльності, яку матимуть право вести платники податку. Зокрема, платники податку за реформованою спрощеною системою повинні мати право працювати з усіма замовниками незалежно від їхнього правового статусу та статусу як платника податків. І хоча може бути доцільним зберегти виключення деяких видів господарської діяльності з реформованої спрощеної системи, відповідні винятки мають бути обмеженими, чітко визначеними та застосовуватися лише до тих видів діяльності, для яких запроваджено спеціальний (податковий чи неподатковий) режим — зокрема, у сфері фінансового посередництва, організації лотерей та азартних ігор, видобування корисних копалин і виробництва підакцизних товарів⁵². Скорочення таких обмежень спростить режим та обмежить можливість проведення арбітражних операцій і виникнення потенційних спорів між платниками податків та податковою службою. У випадку мікропідприємств (нинішньої першої групи) слід зберегти існуючі обмеження, оскільки передбачений цією групою режим сплати податку та ЄСВ є пільговим.

91. **Справляння ПДФО з підприємців другої та третьої груп на основі грошового потоку — це краще, ніж фіксований податок на оборот.** Перевагою оподаткування грошового потоку є можливість негайного віднесення підприємствами капітальних витрат на валові. Чисті інвестиції (як доходи, так і витрати) при цьому до уваги не прийматимуться. Це означає, що як і за нинішнього режиму ЄП з процентного та дивідендного доходу сплачуватиметься звичайний податок у джерела доходу, тоді як фінансові витрати (зокрема,

⁵² Водночас, чинні на даний час винятки для окремих технічних, професійних та управлінських послуг, надання в оренду нерухомого майна та роздрібного продажу підакцизних товарів (але не на правах виробника чи оптового продавця, зобов'язаного сплачувати акцизний податок) слід скасувати.

проценти) не можна буде відносити на валові витрати. Так само рекомендується передбачити винятки для нерухомого майна для подальшого спрощення системи та запобігання зловживанням (див. таблицю 13). Ще однією перевагою оподаткування фізичних осіб-підприємців за загальними ставками ПДФО на касовій основі є близькість цієї системи до відповідного податкового тягара за загальною системою. Це дасть змогу більш безпроблемно переходити на загальний режим оподаткування та зменшить для платників податків податкові (та пов'язані з ЄСВ) стимули «ховатися» на спрощеній системі. І, нарешті, ця система дуже помірно ускладнює ведення обліку (має бути достатньо вести лише облік операцій продажу та купівлі), що не перетворить її на непропорційний тягар для нинішніх платників податків другої та третьої груп.

Таблиця 13. Порівняння загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку та запропонованого оподаткування грошового потоку

	Стандарти бухгалтерського обліку	Грошовий потік
Огляд	Метод нарахування: прибуток визначається за обсягом реалізації та понесеними витратами, а не за надходженням і виплатою коштів	Касовий метод: дохід і витрати визнаються при надходженні та виплаті коштів; капітальні видатки (крім нерухомості) відносяться на
Дохід	Обсяг реалізації незалежно від надходження	Обсяги реалізації, за які надійшли кошти
Незавершене виробництво	Відповідна сума, включена до обсягу	Ігнорується
Витрати	Понесені витрати віднімаються від доходу незалежно від того, чи їх було сплачено	Віднімаються від доходу лише в разі сплати
Нарахування	Ураховуються витрати, що належать до облікового періоду, навіть якщо рахунки ще не	Ігноруються
Аванси	Віднімається лише пропорційна частка, що стосується облікового періоду	Віднімається від доходу в момент сплати
Запаси	Віднімаються від доходу при реалізації або використанні, навіть якщо їх ще не сплачено	Віднімаються від доходу в момент оплати
Капітальні витрати (офісні меблі)	Амортизація включається до складу валових витрат	Віднімається повністю при оплаті; реалізація активів оподатковується після одержання
Представницькі витрати	Не включаються до складу валових витрат	Не включаються до складу валових витрат
Активи, що можуть використовуват	До складу валових витрат включаються лише витрати, пов'язані з господарською діяльністю	До складу валових витрат включаються лише витрати, пов'язані з господарською діяльністю
Повернення кредитів на господарстві	Сплачені відсотки включаються до складу валових витрат, а погашення основної суми — ні	До складу валових витрат не включається нічого

Джерело: на основі даних Служби спрощення оподаткування Великої Британії, 2012 р.

Наслідки для доходу

92. **Реформування системи ЄП на основі описаного підходу забезпечить залучення значних додаткових надходжень податку на дохід.** Крім того, воно забезпечить горизонтальну справедливість між найманими працівниками та підприємцями з точки зору податкового тягара. Запровадження загальних ставок ПДФО для платників податків — фізичних осіб-підприємців другої та третьої груп має дохідний потенціал у розмірі 32,6 млрд

гривень (2,3% ВВП — див. таблицю 14)⁵³. Оскільки за запропонованим режимом підприємцям буде дозволено відносити свої ділові видатки на валові витрати на касовій основі, то доходи від податку зростуть менше, ніж на зазначену вище суму⁵⁴. Якщо половина платників податків другої та третьої груп стане справжніми незалежними підприємцями та зможе одержувати 50% маржу прибутку⁵⁵, то очікуваний приріст доходів сягне 24,3 млрд гривень (1,6% ВВП). Водночас, критично важливим моментом є те, що особи, які зіткнуться зі збільшенням податкового тягаря (платники другої та третьої групи) можуть піти в тінь. Якщо вони поводитимуться так, як поводить себе середній підприємець, то в тінь потрапить від 30% до 50% процентів доходу, що не оподатковуватимуться. З огляду на це за більш реалістичною оцінкою потенційні доходи становитимуть, найбільш імовірно, від 12 до 17 млрд гривень. При цьому приймається консервативне припущення про те, що юридичні особи, переведені на загальну систему, не сплачуватимуть більше податків, ніж вони платять зараз.

⁵³ В оцінках приросту надходжень, представлених у таблиці 14, використовуються дані про обороти та обсяги податків, сплачених фізичними особами-підприємцями, що є платниками ЄП, у 2014 році.

⁵⁴ Оцінки виконано для платників податків другої та третьої груп, що є фізичними особами-підприємцями. До другої та третьої груп належить чимало платників податків, які надають послуги (зокрема, працівники, яких було перетворено на підприємців), чиї обороти складаються, головним чином, із доходу. Інші платники матимуть більше витрат, пов'язаних із веденням діяльності.

⁵⁵ Цей процент зазначено лише для наочності викладення, оскільки місія не одержала якісної оцінки відповідної норми прибутку. У США норми прибутку власників малого бізнесу становлять від 2% до майже 30% залежно від сектору економіки (усі ці показники стосуються формального сектору економіки). Джерело: Scott Shane, *How much money do small business owners make?* («Скільки заробляють власники малого бізнесу?») <http://smallbiztrends.com/2010/11/how-much-money-do-small-business-owners-make.html>. Можна припустити, що підприємства в неформальному секторі в Україні стикаються з набагато вищими ризиками й можуть одержувати більш високі доходи.

Таблиця 14. Україна: оцінки доходу від переведення фізичних осіб-підприємців з ЄП на ПДФО, 2014 р.

Група 2						
Категорія доходу (000)	Кількість платників податку	Сукупний дохід	Сплачений ЄП, грн.	Зобов'язання з ПДФО	Зміна розміру податкового зобов'язання	
			(млрд грн.)			
0 -	150	361 385	69,04	0,69	10,67	9,98
150 -	1000	268 325	78,56	0,79	13,19	12,39
1000 -	3000	1 298	4,13	0,04	0,79	0,75
3 000 -	5000	38	0,29	0,00	0,06	0,05
5000 -	20000	-	-	-	-	-
	Усього	631 046	152,03	1,53	24,70	23,17
Група 3						
Категорія доходу (000)	Кількість платників податку	Сукупний дохід	Сплачений ЄП, грн.	Зобов'язання з ПДФО	Зміна розміру податкового зобов'язання	
			(млрд грн.)			
0 -	150	171 973	11,44	0,48	1,61	1,13
150 -	1000	88 678	36,62	1,55	6,23	4,68
1000 -	3000	12 790	23,48	0,99	4,32	3,32
3000 -	5000	261	0,97	0,04	0,18	0,14
5000 -	20000	93	0,92	0,04	0,17	0,13
	Усього	273 795	73,44	3,11	12,51	9,40
Усього (групи 2 та 3)		904 841	225,46	4,64	37,21	32,57
Джерело: дані ДФС та оцінки працівників ДБП МВФ						

93. **Окрім сплати податку за загальними ставками ПДФО підприємці другої та третьої груп сплачуватимуть на загальних підставах і ЄСВ.** Зараз ці платники сплачують фіксовану суму ЄСВ в розмірі 422,6 грн. на місяць. За режимом, запропонованим у главі II цього звіту, їхні сукупні платежі за ЄСВ зростуть з 5 млрд гривень до 55 млрд гривень, що становить 3,2% ВВП. Як показано в таблиці 15, більшість додаткових надходжень від ЄСВ сплачуватимуть платники податків із річним оборотом або валовим доходом до 1 млн гривень. Очікувати цього, було б, однак, нереалістично: не всі фізичні особи-підприємці в цих групах є найманими працівниками; крім того, багато хто повністю або частково перейде в тінь або намагатиметься перейти на першу групу, оскільки між групами спостерігається суттєве перекриття рівнів доходу⁵⁶. Якщо й тут застосувати ті самі припущення, що застосовувались для оцінки приросту надходжень від ПДФО від колишніх

⁵⁶ На платників податків, що заробляють менш ніж 300 000 гривень на рік (2014 р.) припадає 63% платників другої групи та 71% платників третьої групи. Вони заробляють лише 23% сукупного доходу, що оподатковується єдиним податком у рамках другої та третьої груп.

платників ЄП, тобто половина залишається підприємцями з прибутковістю в 50%, то потенційна сума ЄСВ, яку можна справити з осіб, які зараз є платниками ЄП другої та третьої груп, сягне від 18,7 до 26,3 млрд гривень (від 1,2% до 1,7% ВВП). Збирання цих сум може виявитись непростою справою через адміністративну складність оподаткування цього сегменту населення.

Таблиця 15. Оцінюваний обсяг єдиного соціального внеску від платників ЄП другої та третьої груп, 2014 р.

Річний дохід (000)	Кількість платників податі		Дохід Група 2	Оцінка надходжень від ЄСВ за новим режимом			Поточні надх. від ЄСВ			Зміни в ЄСВ	
	Група 2	Група 3		Група 3	Група 2	Група 3	Усього	Група 2	Група 3		Усього
	(in billions of UAH)										
0 — 150	361 385	171 973	69,0	11,4	19,3	3,2	22,5	2,0	0,9	2,9	19,6
150 — 300	92 772	39 137	12,1	9,1	3,4	2,3	5,6	0,2	0,1	0,3	5,3
300 — 1,000	175 553	49 541	78,6	36,6	18,6	6,8	25,4	1,2	0,4	1,6	23,8
1,000 — 3,000	1 298	12 790	4,1	23,5	0,1	1,3	1,4	0,0	0,1	0,1	1,4
3,000 — 5,000	38	261	0,3	1,0	-	-	-	-	-	-	-
5,000 — 20,000	-	93	-	0,9	-	-	-	-	-	-	-
Усього	631 046	273 795	152,0	73,4	41,5	13,6	55,1	3,4	1,5	4,9	50,1

Джерело: дані ДФС та оцінки працівників ДБП МВФ

94. **Юридичним особам, які зараз є платниками податку третьої групи, буде заборонено застосовувати спрощену систему. Їм доведеться сплачувати ППП на загальних підставах.** Ефект цієї зміни для податкових надходжень буде мізерним, оскільки за спрощеною системою ефективна ставка оподаткування таких осіб є вищою за ефективну ставку оподаткування платників податків на загальній системі.

Питання адміністрування державних доходів

95. **В основі конструювання спрощеної системи оподаткування та управління нею не повинне лежати прагнення лише усунути її нинішні вади у сфері адміністрування податків.** У країні склався загальний консенсус щодо того, що як нинішня структура ЄП, так і брак адміністративного контролю⁵⁷ над його застосуванням мають своє коріння, головним чином, у взаємній недовірі між платниками податків та ДФС. Широкий розголос мають повідомлення про переслідування платників податків і корупцію, і ці проблеми визнаються всіма заінтересованими особами. Дуже важливо розірвати це зачароване коло погані конструкції та незадовільного адміністрування, оскільки поточну ситуацію, що характеризується величезною горизонтальною несправедливістю, викривленнями та збоченими податковими стимулами, зберігати неможливо. Таким чином, якщо не применшувати проблеми у сфері адміністрування податків, будь-яка стійка реформа ЄП та ЄСВ, та й податкової системи в цілому, має спиратися на очікування того, що (принаймні

⁵⁷ Протягом 2015 та 2016 років діє мораторій на перевірки ДФС платників ЄП, хоча й із певними обмеженнями (наприклад, вони можуть проводитись за рішенням суду або в рамках кримінального провадження), їх проведення також припинене для деяких категорій фізичних осіб-підприємців; див. пункт 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» №71-VIII від 28 грудня 2014 року.

поступово) якість адміністрування податків зростатиме, а взаємну довіру між платниками податків та податковими органами буде відновлено до рівня, необхідного для функціонування нормальної податкової системи. Якщо вести мову конкретніше, то це означає, що мораторій на перевірки має бути поступово скасований і не повинен більше запроваджуватися.

Рекомендації

- Зберегти режим ЄП для фізичних осіб-підприємців першої групи без змін, а режим ЄП для фізичних осіб-підприємців другої та третьої груп замінити на спрощену систему оподаткування з застосуванням загальних ставок ПДФО до грошового потоку.
- Дозволити підприємцям другої та третьої груп на реформованій спрощеній системі оподаткування здійснювати будь-яку господарську діяльність (за винятком чітко визначеного переліку заборонених видів діяльності), а також брати на роботу необмежену кількість працівників.
- Справляти ЄСВ пропорційно доходам за загальними ставками з усіх фізичних осіб-підприємців у спрощеній системі оподаткування, включаючи їхніх найманих працівників.
- Позбавити всіх платників ПДВ (включаючи тих, що зареєструвались як платники ПДВ добровільно) права на застосування спрощеної системи оподаткування.
- Позбавити всіх юридичних осіб права на застосування спрощеної системи оподаткування.
- Розглянути можливість підвищення граничного значення обсягу постачання для реєстрації платником ПДВ до 2 млн гривень.
- Скасувати (або, принаймні, не продовжувати й не запроваджувати знов) мораторій на податкові перевірки, зокрема, платників податків на спрощеній системі оподаткування.

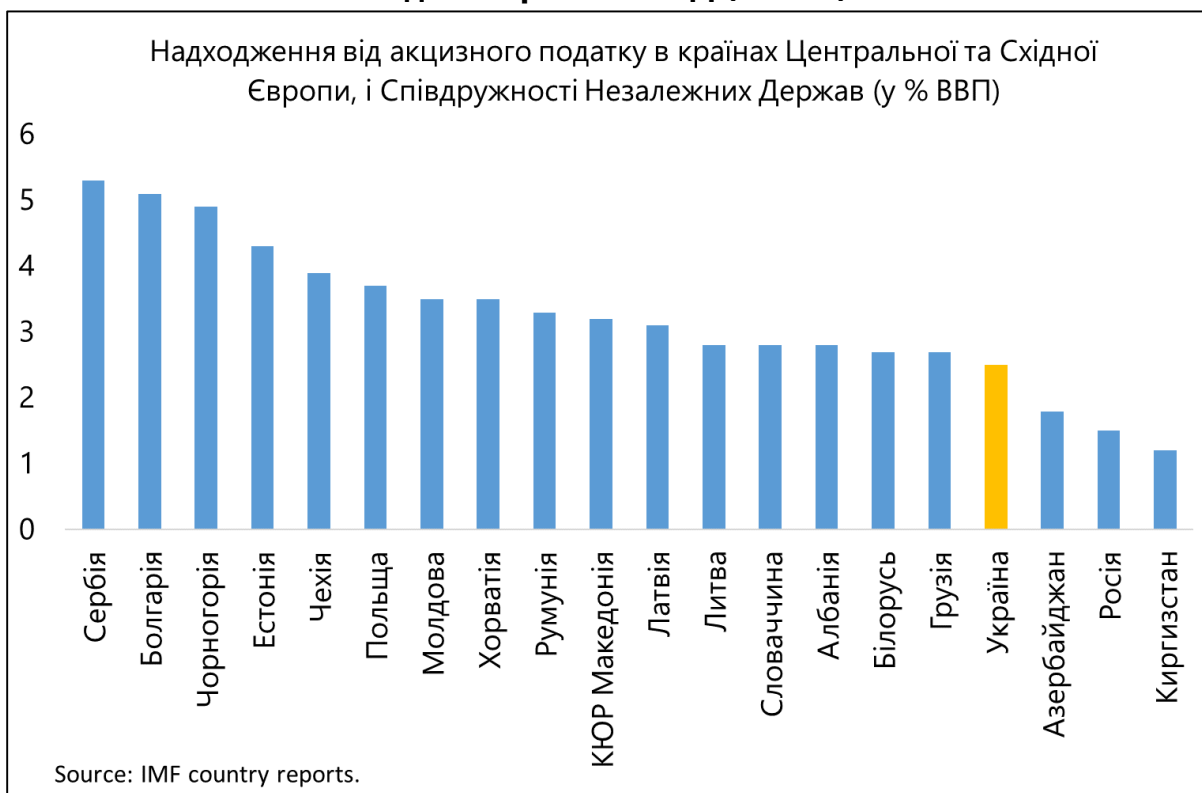
IV. Акцизний податок

A. Можливість підвищення ставок

96. **Протягом кількох останніх років акцизні податки стали важливим джерелом бюджетних доходів, але за міжнародними стандартами вони залишаються низькими.** Надходження від акцизів становили у 2014 році майже 3% ВВП або 8% сукупних податкових надходжень (таблиця 16). Сума цих надходжень у реальному вираженні з 2008 року зросла приблизно вдвічі. І якщо до 2014 року на внутрішні акцизні податки припадало близько $\frac{3}{4}$

сукупних надходжень від акцизного податку, то у 2014 році його частка впала до приблизно 60%. Головною причиною цього стало знецінення національної валюти, внаслідок якого митна вартість імпортованої продукції значно зросла. Незважаючи на підвищення протягом останніх років, надходження від акцизних податків залишаються чи не найнижчими в регіоні (рисунк 8).

Рисунок 8. Надходження від акцизного податку в країнах Центральної та Східної Європи, й СНД (% ВВП)



97. **Лева частина надходжень від акцизного податку всередині країни припадає на тютюнові вироби вітчизняного виробництва.** Акцизними податками обкладено тютюнові вироби, алкогольні напої, нафтопродукти, транспортні засоби та електроенергію⁵⁸. Усі ставки є специфічними, за винятком тютюну та електроенергії. Акцизний податок з тютюнових виробів справляється з застосуванням адвалорних і специфічних ставок, а з електроенергії — з застосуванням адвалорних ставок. Усі ставки акцизного податку, крім податку з нафтопродуктів і транспортних засобів, встановлено в гривнях. На тютюнові вироби вітчизняного виробництва припадає майже 40% сукупного обсягу

⁵⁸ Електроенергія стала підакцизним товаром після скасування цільової надбавки до чинного тарифу на електроенергію в рамках податкової реформи в грудні 2014 року.

надходжень від акцизного податку. За ним ідуть бензин та інші нафтопродукти, на які припадає близько третини сукупного обсягу надходжень від акцизного податку.

Таблиця 16. Доходи консолідованого бюджету від акцизних податків, 2008-2015 рр.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
	млн грн.							
Акциз	12 783	21 624	28 316	33 919	38 429	36 668	45 100	64 943
Внутрішній акциз	10 230	17 934	23 715	26 097	28 661	27 721	28 244	42 277
Акциз на імпорт	2 553	3 690	4 601	7 822	9 768	8 947	16 855	22 667
	% ВВП							
Акциз	1,3	2,3	2,6	2,6	2,7	2,5	2,9	3,3
Внутрішній акциз	1,0	1,9	2,2	2,0	2,0	1,9	1,8	2,1
Акциз на імпорт	0,3	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6	1,1	1,1
Довідково:								
Податкові надходження (% ВВП)	36,1	35,6	37,6	38,4	39,0	37,6	35,8	35,1
ВВП (млрд грн.)	991	947	1 079	1 300	1 405	1 465	1 567	1981
* Оцінка.								
Джерела: дані органів влади України та оцінки працівників МВФ								

98. **Крім того, встановлено акцизний податок на автомобілі за ставками, що залежать від об'єму двигуна та віку авто.** Україна цілком правильно справляє більші податки зі старіших та більших транспортних засобів. Зважаючи на кількість податків на транспортні засоби та рекомендацію, надану у звіті ДБП від березня 2015 року про податки на розкішні автомобілі, в цьому звіті витання акцизу на транспортні засоби додатково не обговорюються й лише схвалюються відповідні рекомендації, викладені в попередньому звіті.

99. **У відповідь на бюджетний тиск уряд протягом останніх 18 місяців вніс чимало змін у справляння акцизного податку.** У березні 2014 року було підвищено специфічні ставки акцизного податку з тютюнових виробів на 33%, з пива — на 40%, а міцних алкогольних напоїв — на 25%. Крім того, уряд уніфікував ставки акцизного податку з дизельного палива та підвищив максимальну ставку більш ніж на 30%. Додатково у рамках податкової реформи в грудні 2014 року (1) було пропорційно збільшене оподаткування нафтопродуктів взамін екологічного податку; (2) запроваджено акцизний податок з електроенергії та скасовано цільову надбавку до чинного тарифу; (3) уніфіковано ставки акцизного збору з сигарет з фільтром та без фільтру за вищою ставкою; (4) впроваджено новий акцизний податок з реалізованих суб'єктами господарювання в роздрібній торгівлі алкогольних напоїв і тютюну в

розмірі 5% від вартості реалізації, покликаний зміцнити надходження місцевих бюджетів.

100. **Після девальвації національної валюти та через інфляцію більшість ставок акцизного податку виявились нижчими, ніж у сусідніх країнах.** Гривня знецінилась на 100% за період з березня 2014 року, коли до податкового кодексу було внесено зміни, якими було підвищено ставки акцизного податку. Рівень інфляції в порівнянні з аналогічним періодом минулого року становить 60%, внаслідок чого частка акцизних зборів у роздрібних цінах знижується. У зв'язку з цим ставки акцизного податку на тютюнові вироби та алкогольні напої стали чи не найнижчими в порівнянні з більшістю інших країн регіону, особливо з членами ЄС (таблиця 19). Специфічна ставка акцизного податку на сигарети становить 1/9 від середнього значення по ЄС, майже 2/5 російської ставки та половину середньої ставки в Білорусі. Подібним чином і акцизи на пиво становлять лише незначну частку в порівнянні за ставками в сусідніх країнах: 15% від ставок у Росії, 22% — у Білорусі, 30% — у Грузії та 50% — у Молдові. Ставка акцизу на етиловий спирт також є однією з найнижчих. Водночас, ставки акцизу з нафтопродуктів є вищими за ставки, чинні в країнах СНД, але є значно нижчими за ставки в ЄС.

Таблиця 17. Порівняння ставок акцизного податку в Україні та сусідніх країнах

Таблиця 4. Порівняння ставок акцизного податку в Україні та окремих сусідніх країнах (у євро)												
	Україна	ЄС		Польща	Румунія	Болгарія	Росія	Білорусь	Молдова	Грузія		
		Од. вим.	Середнє									Максимум
Тютюнові вироби	1000 шт.	8,7	77,5	255,7	49,5	64,2	51,6	20,3	8,8	16,4	9,7	4,1
Алкогольні напої									19,8			
Пиво (5% алк.)	1 літр	0,05	0,47	1,60	0,23	0,11	0,10	0,32	0,21	0,10	0,16	
Вино (тихе)	1 літр	0,00	0,77	4,25	0,38	0,00	0,00	0,15	0,39	0,00	0,00	
Етиловий спирт	1 літр	2,71	17,81	56,24	13,64	10,75	5,62	8,12	2,52	3,79	1,06	
Нафтопродукти												
Автомобільний бенз	1 тонна	202,00	591,26	853,12	399,24	527,80	424,38	122,32	124,4	180,99	101,97	
Дизельне пальне	1 тонна	132,00	428,60	674,15	348,93	430,25	329,79	67,41	214,2	68,1	75,24	61,18
									92,1			

Джерела: Україна: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>; ЄС: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties; Росія: http://base.garant.ru/10900200/34/#block_20022#zz3G772TcD; Білорусь: <http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0900071>; Молдова: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3834; Грузія: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717>.

Примітки:
Лише специфічні ставки. Адвалорні ставки не зазначено. Внесено корективи для забезпечення можливості порівняння ставок.
Для тютюнових виробів зазначено ставки на сигарети з фільтром; для вина — на звичайні натуральні вина.
Для ЄС до акцизів на тютюнові вироби включено лише специфічні ставки. Згідно з Директивою ЄС 2011/64 загальний розмір акцизного збору на сигарети має становити не менш ніж 60% середньозваженої ціни роздрібного продажу сигарет, випущених в обіг для споживання.
Для розрахунків використовувались валютні курси станом приблизно на середину липня. Для України використовувалося прогнозне значення середнього валютного курсу на 2016 рік.
Середнє значення по ЄС було розраховано як середнє арифметичне. Для Росії зазначено ставки акцизів, що наберуть чинності з 1 січня 2016 року.
У цілях справляння акцизного податку в Білорусі сигарети з фільтром діляться на три групи.

101. **В Україні існують широкі можливості для підвищення акцизних податків на окремі товари.** У зв'язку з девальвацією гривні та інфляцією ставки акцизу з більшості продуктів у пали до відносно низького рівня, що, ймовірно, заохочує попит. У зв'язку з цим утворився значний простір для підвищення ставок і підтримання реальної вартості акцизів. Україна могла б орієнтуватися на доведення своїх акцизів до рівня інших країн регіону,

особливо якщо зважити на те, що вони справляються з товарів, попит на які має низьку еластичність і є меншим тягарем, ніж оподаткування іншої продукції. Крім того, акцизи є простими в адмініструванні, оскільки вони справляються за місцем виробництва або імпорту. Тим не менш, ставки слід підвищувати обережно, враховуючи при цьому вплив на законні та інші транскордонні операції. Підвищення ставок акцизного податку сприяло б також перетворенню негативних зовнішніх ефектів споживання тютюну, алкоголю та нафтопродуктів для суспільства на внутрішні. Воно б також могло сприяти поступовому зниженню обсягів споживання до менш шкідливого рівня.

102. **Чимало підакцизних товарів несуть низьке податкове навантаження, навіть якщо враховувати ефект ПДВ.** У таблиці 20 представлено тягар акцизів та ПДВ на окремі продукти. Якщо взяти до уваги поточний рівень податкового навантаження (особливо у формі акцизного податку), цілком можливо підняти ставки податку на такі продукти. Одразу ж видно, що рівень податкового навантаження на вино, автомобілі та пиво є зараз дуже низьким.

Таблиця 18. Україна: податкове навантаження на окремі продукти

	Тютюн			Пиво			Вино			Міцні напої			Автомобілі		
	Ставка/специфічна сума	Еквівалентна ставка за роздрібною ціною	Ціна популярного бренду (грн.)	Ставка/специфічна сума	Еквівалентна ставка за роздрібною ціною	Репрезентативна ціна (грн.)	Ставка/специфічна сума	Еквівалентна ставка за роздрібною ціною	Репрезентативна ціна (грн.)	Ставка/специфічна сума	Еквівалентна ставка за роздрібною ціною	Репрезентативна ціна (грн.)	Ставка/специфічна сума	Еквівалентна ставка за роздрібною ціною	Репрезентативна ціна (грн.)
Роздрібна ціна з усіма податками (P)			22			15			150			250			380 600
Податки специф. t_s	4,55		4,55	1,24		1,24	0,01		0,01	70,53		70,53	11 784		11 784
адвалон. $t_a * P$	12%	8,50%	1,87	0%	0,00%	-	0%	0,00%	-	0%	0,00%	-	0%	0,00%	-
ПДВ ($t_{v,d}$)	20%	16,67%	3,67	20%	16,67%	2,50	20%	16,67%	25,00	20%	16,67%	41,67	20%	16,67%	63 433
Сукупн. податок $\{t_s + [t_a + (1+t_a) * P]\}$			10,08			3,74			25,01			112,20			75 217
Розр. ціна без податків P_0			11,92			11,26			124,99			137,80			305 383
Сукупне податкове навантаження			66,50%			33,20%			16,68%			73,09%			22,86%
Частка акцизного податку			29,16%			8,27%			0,007%			28,21%			3,10%

Джерело: розрахунки працівників ДБП МВФ

103. **Як видно з таблиці 21 Україна потенційно може залучити від акцизів у 2016 році додаткові надходження в розмірі 0,4% — 0,9% ВВП⁵⁹.** У цій таблиці представлено три сценарії підвищення ставок, кожен із яких орієнтовано на наближення ставок до рівнів сусідніх країн. При цьому в усіх випадках ставки акцизного податку залишаються значно нижчими за середні ставки в ЄС. Найбільші можливості для підвищення ставок має пиво, за яким ідуть етиловий спирт, тютюн і транспортні засоби. Акцизи на моторні палива в Україні є вищими, ніж в інших країнах СНД, тому їх пропонується піднімати не так сильно. Наші оцінки ґрунтуються на консервативному припущенні про те, що споживання підакцизних товарів залишиться без змін у порівнянні з очікуваним рівнем 2015 року (наразі прогнозується, що ВВП та обсяги імпорту зростуть відповідно на 2% та 7%). У цих оцінках проігноровано можливе збільшення обсягів нелегального виробництва та контрабанди.

⁵⁹ Останній рядок таблиці.

104. **З огляду на недавнє підвищення акцизних податків, підвищення окремих ставок могло б мати на меті залучення додаткових надходжень у розмірі до 0,6% ВВП.** Підвищення окремих ставок та його вплив на надходження показано в таблиці 22. У таблиці визначено напрямки підвищення ставок на наступні два роки. Акцизи на пиво залишаються вельми помірними в порівнянні з іншими країнами й лише трохи перевищують ставки, чинні в Румунії та Болгарії. Акциз на натуральне вино становить зараз 0,01 грн. за літр, що дуже мало, хоча в країнах-виробниках вина така практика часто застосовується як засіб субсидіювання галузі. Водночас, підвищення до 0,05 грн. на літр не буде сприйняте як відмова від цієї політики. Попри те, що на початку цього року було запроваджено акцизи на міцні алкогольні напої, вони досі залишаються набагато нижчими, ніж в інших країнах регіону. Цілком виправданим є більш агресивне підвищення акцизів на ці товари в порядку, описаному нижче.

Таблиця 19. Надходження від акцизного податку за різними сценаріями

Таблиця 5. Надходження від акцизного податку за різними сценаріями його підвищення							
Сигарети	Поточна	Ставка після підвищення на			Ставка після підвищення на		
Ставки акцизного податку	ставка	20%	30%	40%	20%	30%	40%
грн. за 1000 шт.	227,3	272,8	295,5	318,3	272,8	295,5	318,3
		Сукупні надходження			Збільшення або зменшення надходжень		
Надходження (млрд грн.)	20,5	24,6	26,6	28,7	4,1	6,1	8,2
Надходження (частка ВВП)	0,9	1,1	1,2	1,3	0,2	0,3	0,4
Пиво	Поточна	Ставка після підвищення на			Ставка після підвищення на		
Ставки акцизного податку	ставка	50%	100%	150%	50%	100%	150%
грн. за літр	1,24	1,86	2,48	3,10	1,86	2,48	3,10
		Сукупні надходження			Збільшення або зменшення надходжень		
Надходження (млрд грн.)	2,3	3,4	4,5	5,7	1,1	2,3	3,4
Надходження (частка ВВП)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2
Етиловий спирт	Поточна	Ставка після підвищення на			Ставка після підвищення на		
Ставки акцизного податку	ставка	50%	63%	75%	50%	63%	75%
грн. за літр	70,53	105,80	114,96	123,43	105,80	114,96	123,43
		Сукупні надходження			Збільшення або зменшення надходжень		
Надходження (млрд грн.)	6,7	10,1	10,9	11,7	3,4	4,2	5,0
Надходження (частка ВВП)	0,3	0,4	0,5	0,5	0,1	0,2	0,2
Бензин	Поточна	Ставка після підвищення на			Ставка після підвищення на		
Ставки акцизного податку	ставка	0%	5%	10%	0%	5%	10%
грн. за літр	202	202	212	222	202	212	222
		Сукупні надходження			Збільшення або зменшення надходжень		
Надходження (млрд грн.)	9,7	9,7	10,1	10,6	0,0	0,5	1,0
Надходження (частка ВВП)	0,4	0,4	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0
Дизель	Поточна	Ставка після підвищення на			Ставка після підвищення на		
Ставки акцизного податку	ставка	0%	5%	10%	0%	5%	10%
грн. за літр	132	132	139	145	132	139	145
		Сукупні надходження			Збільшення або зменшення надходжень		
Надходження (млрд грн.)	19,9	19,9	20,9	21,9	0,0	1,0	2,0
Надходження (частка ВВП)	0,9	0,9	0,9	1,0	0,0	0,0	0,1
Усього							
Надходження (млрд грн.)	59,1	67,6	73,2	78,7	8,6	14,1	19,6
Надходження (частка ВВП)	2,6	3,0	3,2	3,5	0,4	0,6	0,9

Джерела: дані органів влади України та оцінки працівників МВФ.

Таблиця 20. Україна: зміни ставки акцизного податку та надходження

		Чинні	Рік 1		Рік 2	
		ставки	(грн.) 1/	% ВВП	(грн.)	% ВВП
Пиво	Ставка (грн.)	1.24/л	2.48/л		3.10/л	
	Зміна розміру надх.		2,3	0,1	3,4	0,2
Вино	Ставка (грн.)	0.1/л	0.05/л		0,1	
	Зміна розміру надх.		0,13	0,001	0,26	0,002
Міцні	Ставка (грн.)	70.53/л	105/л		123/л	
	Зміна розміру надх.		3,4	0,2	5	0,2
Сигарети	Ставка (грн.)	227.3/ тис. шт.	273/ тис. шт.		295.5/ на тис.	
	Зміна розміру надх.		4,1	0,3	6,1	0,3
			Підвищення		Підвищення	
			ставок акцизів на		ставок акцизів на	
Автомобілі	Ставка (євро)	0.063 to 4.985/ см ³	10%		5%	
	Зміна розміру надх.		0,6	0,04	0,6	0,04
Сукупна зміна розміру надходжень			10,5	0,6	15,4	0,7
1/ Усі надходження в млрд гривень						
Джерело: розрахунки Мінфіну України та працівників ДБП МВФ						

105. **Існує потенціал залучення додаткових доходів від акцизів на паливо без підвищення ставок, а за рахунок зміцнення їх адміністрування.** За оцінками представників галузі сплати податків уникають близько 20% ринку палива. На ринку сформувалися численні схеми ухиляння від податків, включаючи контрабанду, виготовлення фальсифікованого палива та перемаркування в інший вид палива для заниження ставок акцизів. У проекті змін до Податкового кодексу, поданому на розгляд у парламент у липні 2015 року, запропоновано запровадити електронне адміністрування акцизного податку з паливної продукції в порядку, аналогічному електронному адмініструванню ПДВ, що може допомогти обмежити ухиляння від податків.

В. Алкогольні напої як особливий випадок

Високі негативні екстерналії в Україні

106. **Рівень споживання алкоголю на душу населення в Україні є дуже високим.** У 2010 році чоловіки споживали 22 літри на рік у перерахунку на чистий спирт (населення у віці старше 15 років). Цей рівень значно перевищує показник більшості країн світу. Зокрема, в Північній Америці (Канаді, США та Мексиці) обсяг споживання становить від 12 до 15 літрів на рік. Подібні рівні споживання алкоголю спостерігаються лише в сусідніх з Україною країнах⁶⁰. Крім того, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) в

⁶⁰ WHO, Global Status Report on Alcohol and Health («Глобальна доповідь про стан споживання алкоголю та стан здоров'я»), 2014.

http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msb_gsr_2014_3.pdf?ua=1

Україні (а також у Росії) спостерігаються найбільш ризиковані закономірності споживання алкоголю (розгульне пияцтво).⁶¹

107. **Високе споживання алкоголю призводить до значних витрат на охорону здоров'я.** Частка випадків смерті (осіб обох статей), пов'язаної зі споживанням алкоголю, становить в Україні 34,4%, тоді як у більшості інших країн цей показник становить від 3% до 6%⁶². Це значною мірою пояснює, чому в Україні спостерігається рідкісна ситуація падіння очікуваної тривалості життя та високої смертності, що протягом останніх 15 років призводила до стійкого падіння чисельності населення⁶³. Тісний зв'язок між собою мають також споживання алкоголю та рівень самогубств⁶⁴. Україна має один із найвищих у світі рівнів самогубств, за яким, за даними ВООЗ, вона посідає 16-те місце серед 170 країн.

108. **Величезні негативні екстерналії (зовнішні наслідки) споживання алкоголю в Україні виправдовують застосування більш агресивного підходу до підвищення ставок акцизів на алкогольні напої.** Віддавна спостерігається негативний зворотній зв'язок між рівнем оподаткування та надмірним пияцтвом. У літературі, присвяченій оцінці дієвості податкової політики по відношенню до алкоголю, представлено переконливі емпіричні докази того, що підвищення ціни на алкоголь знижує надмірне споживання алкоголю та рівень пов'язаної з ним шкоди⁶⁵. Підвищення акцизних податків на алкоголь продемонструвало свою ефективність як стратегії захисту громадського здоров'я, тому в Україні було б цілком доцільно встановити підвищені ставки, особливо з огляду на найгірші показники споживання алкоголю та супутньої шкоди в умовах найнижчих ставок акцизу у світі.

⁶¹ При цьому Україна є одним із найбільших споживачів тютюну у світі, посідаючи 18-те місце серед 182 країн (за даними TobaccoAtlas).

⁶² WHO, там же. Частка випадків смерті чоловіків в Україні, пов'язаних з алкоголем становила 40%.

⁶³ N. Levchuk (2009), "Alcohol and Mortality in Ukraine" («Алкоголь і смертність в Україні»), Max Planck Institute for Demographic research, WP 2009-017.
<http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2009-017.pdf>

⁶⁴ M. Pompili, International Journal of Environmental Research on Public Health, 2010 7(4)

⁶⁵ R.W. Elder, et al, (2010), "The effectiveness of tax policy interventions for reducing excessive alcohol consumption and related harms" («Дієвість заходів податкової політики у зниженні надмірного споживання алкоголю та супутньої шкоди»), *American Journal of Preventive Medicine*, 38 (2).
Автори розглядають у своїй роботі 72 технічних звіти про результати оцінки результатів, які мають стосунок до сфери громадського здоров'я (наприклад, рівень розгульного пияцтва, кількість випадків загибелі людей в аваріях, пов'язаних з алкоголем).

Строки сплати акцизного податку

109. **Ключовою характеристикою конструкції акцизного податку є строк його сплати.** Як правило, акцизи справляються за місцем виробництва при першій реалізації підакцизного товару. Такий підхід має важливі переваги: його набагато легше контролювати та немає потреби у створенні системи податкового кредиту (як у випадку ПДВ). Там, де податок справляється в дальших точках ланцюжка постачання, сплата акцизного податку відстрочується, що тягне за собою фінансові вигоди для платників податків, що знаходяться далі в ланцюжку постачання, та одночасно суттєво збільшує адміністративний тягар для системи в цілому та робить її більш вразливою до незаконної торгівлі підакцизними товарами. З огляду на це, питання строків сплати є особливо важливим для виробників алкогольних напоїв (ВАН), оскільки вони можуть закуповувати чистий спирт на спиртзаводі для виготовлення алкогольних напоїв, і в цьому разі створюється можливість оподаткувати реалізацію чистого спирту та створити кредит за операцією реалізації алкогольних напоїв дистрибуторам.

110. **У системі, що застосовується в Україні, ці два варіанти об'єднано.** Акциз сплачується під час реалізації товару виробниками своїм покупцям (дистрибуторам), але вони мають гарантувати оплату під час придбання чистого спирту у спиртзаводу. Виробник надає ДФС вексель на суму акцизу, що підлягає сплаті за використаний у виробництві чистий спирт. Погашення векселю здійснюється під час сплати акцизу виробником — так, ніби це є системою віртуального зворотного кредиту. За відсутності документальних підтверджень того, що етиловий спирт було використано для виробництва та реалізації алкогольних напоїв, або доказів його використання в інших цілях, ДФС використовує надану гарантію.

111. **Така система вимагає здійснення детального та трудомісткого контролю з боку ДФС уздовж усього ланцюжка виробництва та дистрибуції, що значно підвищує вартість дотримання законодавства для платників податків.** Моніторинг ланцюжка поставок здійснюється у зв'язку з тим, що ДФС контролює різні точки доставки та одержання чистого спирту та алкогольних напоїв, перевіряє документацію та продукцію на кожному кроці, підтверджує, що продукцію не було відправлено на чорний ринок без сплати податку. Документація підтверджувати відповідність операцій реалізації алкогольних напоїв (та справляння відповідного акцизу) обсягам закупівлі чистого спирту з метою погашення гарантій (векселів). Ця система не дуже добре виглядає на тлі простого справляння акцизу в момент реалізації чистого спирту, особливо з огляду на те, що в Україні чистий спирт виробляється та реалізовується одним-єдиним державним монопольним підприємством «Укрспирт». У такому разі можна було б застосувати систему податкового кредиту для виробників алкогольних напоїв, подібну до системи ПДВ, через яку здійснюється контроль відшкодувань і звільнень.

Звільнення від оподаткування

112. **Етиловий спирт може використовуватись не лише для виробництва алкогольних напоїв, і ці види його використання не повинні оподатковуватись акцизом.** Це стосується будь-якої моделі акцизного податку та тягне за собою ризик використання чистого спирту для незаконного виробництва напоїв. На даний час в Україні на чистий спирт, що використовується в медичних цілях або в хімічній промисловості, встановлено нульову ставку, але зазначені кінцеві користувачі мають право придбавати етиловий спирт лише в межах квоти, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Тут застосовується така сама адміністративна система: уповноважені покупці мають надати вексель під час купівлі етилового спирту, а потім надати підтвердження повного використання квоти для виготовлення дозволеної продукції. Якщо це не буде зроблено, ДФС стягує кошти за векселем. За альтернативною системою для таких користувачів чистого спирту буде запроваджено механізм відшкодування. Досвід одержання відшкодувань платниками податків у ДФС є негативним, тому вони опиратимуться впровадженню цієї системи, але цей підхід забезпечує більш ефективне справляння податку, оскільки чітко виділяє зони підвищеного ризику. Тут ДФС може стати в нагоді технічна допомога у сфері адміністрування надходжень, щоб дати їй змогу адаптуватися до відшкодувань як звичайного елементу системи акцизного податку.

113. **Описане тут звільнення має надаватися всім кінцевим користувачам етилового спирту, крім виробників алкогольних напоїв.** На даний час це не так, адже звільнення від сплати надається в межах квот, установлених Кабінетом Міністрів України для певного числа видів діяльності. Зазначене обмеження найбільше позначається саме на «Укрспирті», оскільки воно не дає йому змоги здійснювати вертикальну інтеграцію у сфері виробництва товарів, не включених до списку товарів, звільнених від оподаткування акцизом. Замість того, щоб оподатковувати всю продукцію, що виробляється з етилового спирту (крім тієї, на яку вже зараз встановлено нульову ставку), так, ніби ця продукція є алкогольними напоями, у центрі уваги під час контролю має перебувати діяльність «Укрспирту» з метою запобігання використанню чистого спирту в незаконний спосіб. У цій сфері можуть втрачатися величезні можливості для розширення обсягів виробництва, особливо в царині біопалива, яке може імпортуватися з відповідною класифікацією, а отже й без сплати акцизів.

114. **Україна має найвищий у світі рівень споживання незареєстрованого алкоголю у світі.** Більше половини сукупного обсягу споживання припадає в Україні на споживання самогону або незаконно виготовлених алкогольних напоїв. Така частка є винятково високою за міжнародними стандартами. Відповідний показник у Білорусі, що є однією з небагатьох країн із аналогічною моделлю споживання алкоголю, становить 22%, а у США — 6%. Така ситуація тягне за собою подвійні (негативні) наслідки: підвищує ризики споживання алкоголю та сприяє уникненню оподаткування. Це саме по собі вказує на те, що чинна система не працює.

Рекомендації

- Підвищити акцизи на пиво до 2,48 грн. за літр та 3,10 грн. за літр протягом наступних двох років.
- Підвищити ставку акцизу на вино з 0,01 грн. за літр до 0,05 грн. за літр і 0.1 грн. за літр протягом наступних двох років.
- Підвищити ставку акцизу на міцні алкогольні напої з 70,53 грн. за літр до 105 грн. за літр і 123 грн. за літр протягом наступних двох років.
- Підвищити ставку акцизу на сигарети з 227,3 грн. за тисячу штук до 273 грн. за тисячу штук і 295,5 грн. за тисячу штук протягом наступних двох років.
- Здійснювати оподаткування реалізації чистого спирту та запровадити податковий кредит проти податку з реалізованих алкогольних напоїв і скасувати систему гарантій (векселів).
- Установити нульову ставку по всіх продуктах, що виробляються з етилового спирту та не призначені для споживання людьми, і передбачити відшкодування сплаченого податку.
- Віднести до пріоритетних завдань здійснення контролю над діяльністю «Укрспирту» та суб'єктів, що звертаються по відшкодування, для того, щоб запобігти незаконному використанню етилового спирту.
- Звернутися по технічну допомогу в налагодженні вищезгаданої програми контролю та процесу відшкодування.

V. ПОДАТОК НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ

A. Поточна доходність

115. **Надходження від ППП впали до свого найнижчого рівня з 2006 року та є зараз набагато нижчими від середнього значення по регіону.** Надходження від ППП знизились приблизно з 4% ВВП у 2011 році до 2,6% (40,2 млрд грн.) у 2014 році. Цей показник є найнижчим із 2006 року та набагато нижчим за середній рівень по регіону (див. таблицю 23)⁶⁶. Варто відзначити, що фактичний розмір надходжень від ППП виявиться ще

⁶⁶ Молдова одержує ще менші надходження від корпоративного податку, але й ставка цього податку тут є зараз набагато нижчою та становить 10% (у порівнянні з 0% у 2012 та 2013 роках).

меншим, якщо врахувати заборгованість за авансовими внесками з податку на прибуток підприємств (АВП).⁶⁷

Таблиця 21. Надходження від податку на прибуток підприємств

	Податок на прибуток підприємств
Україна	2,6
Вірменія	3,1
Грузія	3,4
Казахстан	9,1
Киргизстан	1,4
Молдова	0,7
Російська Федерація	4,1
Середній (без України)	3,6
Джерело: база даних МВФ GFS Statistics.	

116. **Підвищення ставки ППП до 20% може вважатися обґрунтованим.** Це забезпечить збільшення надходжень від ППП на 4,4 млрд гривень (0,3% ВВП) та наблизить його доходність до середнього рівня по регіону. Це також частково усуне стимул до реєстрації юридичних осіб, пов'язаний із різницею між ставкою ППП у 18% та верхньою граничною ставкою ПДФО у 20%.

117. **Розділ III Податкового кодексу України, в якому йдеться про податок на прибуток підприємств, було значною мірою переглянуто наприкінці 2014 року.** Нові правила забезпечують зближення фінансового та податкового обліку в цілях оподаткування ППП. І хоча ця реформа обіцяла спростити систему, вона привнесла ряд проблем, що загрожують одержанню надходжень від податку. Сам стиль викладення нових положень також залишає бажати кращого. Варто також звернути увагу на відсутність штрафних санкцій за неналежне подання податкової декларації з ППП за 2015 рік⁶⁸.

⁶⁷ Фактичний розмір сплаченого ППП у 2014 році сягнув 36,5 млрд гривень. Це вказує на розбіжність (у розмірі 3,7 млрд гривень) між валовими надходженнями від ППП та фактичними платежами за ППП, пов'язану з непогашеними кредитами за авансовими внесками (АВП) за 2014 рік. За даними місії сукупний обсяг заборгованості за кредитами за АВП сягає 25 млрд гривень, але ми не мали змоги перевірити зазначену суму.

⁶⁸ Див. пункт 31 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» №71-VIII від 28 грудня 2014 року.

118. **У решті тексту цієї глави обговорюються такі питання:** (А) недавня пропозиція про заміну ППП на податок на розподілений прибуток; (В) коригування ППП з урахуванням інфляції; (С) інші проблемні питання структури ППП, які необхідно терміново розв'язати; та (D) спостереження щодо можливих напрямків написання (перегляду) тексту Податкового кодексу.

В. Заміна ППП на податок на розподілений прибуток

119. **Було подано пропозицію про подальше спрощення ППП шляхом його заміни на податок на розподілений прибуток, але на ділі цей крок не буде спрощенням.** Ця пропозиція, що ґрунтується на естонській системі, передбачає справляння корпоративного податку під час розподілу прибутку. Такий підхід, на перший погляд, видається простим, але насправді для оподаткування розподілених прибутків потрібні такий самий облік та аудит, що й для податку на прибуток підприємств, який застосовується в Україні зараз. Оскільки податок справляється лише з розподіленого прибутку, платникам податків доведеться вести такі самі облікові реєстри, що й сьогодні, щоб мати змогу визначити, чи оподатковується відповідний розподіл. Витрати, що не підлягають віднесенню до складу валових витрат, також мають оподатковуватись, як це робиться і в Естонії. Це включає в себе корективи на трансфертне ціноутворення, а також процентні витрати, які не підлягають віднесенню до складу валових витрат згідно з правилами «тонкої капіталізації».

120. **Податок на розподілений прибуток потягне за собою значний ризик для податкових надходжень.** Якщо платники податків відреагують на закон відмовою від розподілу дивідендів, то надходження від корпоративного податку значно зменшаться. І хоча в теорії податок на розподілені прибутки вважається нейтральним із точки зору стимулів до здійснення розподілу, ті платники податків, яким бракує грошових коштів, можуть відреагувати на його впровадження відмовою від розподілу прибутків. Вони також можуть очікувати майбутніх змін у податковій політиці, що можуть знизити податкове навантаження на нерозподілені дивіденди. Це може трапитись, наприклад, у випадку ухвалення Парламентом рішення про зниження податкового навантаження на нерозподілені дивіденди частково для залучення надходжень, а частково для усунення уявного податкового бар'єру на шляху до розподілу прибутків. З огляду на це було б ризиковано вважати, що надходження від корпоративного податку надходять і надалі в тому самому обсязі, що й зараз.

121. **Заміна ППП на податок на розподілений прибуток стане непотрібною зміною.** Платники податків зовсім нещодавно зіткнулися з переглядом правил справляння ППП, що набрали чинності у 2015 році. За відсутності переконливих підстав для цього, було б просто невідповідально переходити на абсолютно нову систему так скоро. Бажано було б зосередитись на внесенні конкретних змін, спрямованих на вдосконалення чинної системи. Можливість внесення докорінних змін варто розглядати лише через кілька років роботи з чинною системою, але навіть тоді це має робитися тільки в тому разі, якщо чинна система не працює.

Рекомендація

- Не замінювати ППП на податок на розподілений прибуток, а вдосконалювати чинну систему.

С. Індexсація на рівень інфляції

122. **У даний час України зіткнулася з високим рівнем інфляції, котрий, як очікується, збережеться надовго.** Добре відомо, що високі рівні інфляції вносять суттєві викривлення в податкову систему. Зміст заходів з індексації також є добре відомим. У цьому розділі описано типові заходи з індексації з урахуванням інфляції, що застосовувалися в інших країнах, які опинилися в подібних обставинах.

123. **Коли податкова система стикається з високим рівнем інфляції виникає можливість вибору з двох загальних варіантів.** Можна або внести комплексні корективи з урахуванням інфляції в податкову систему в цілому, або вносити принагідні зміни в окремі елементи системи, які є доречними для визначення зобов'язань платників податків. Обидва варіанти докладніше обговорюються в додатку А до цієї пам'ятної записки, де також представлено зразки положень про індексацію ППП на інфляцію.

Рекомендації

- Передбачити в ППП механізм індексації з урахуванням інфляції всіх сум, визначених у Кодексі в гривнях.
- Гармонізувати всі розбіжності у строках здійснення платежів платниками різних видів податків.
- Запровадити правила комплексної індексації з урахуванням інфляції для ППП, що мають набрати чинності з 2016 року залежно від рівня інфляції у 2016 році.
- Якщо комплексну індексацію з урахуванням рівня інфляції запроваджено не буде, варто розглянути можливість внесення принагідних корективів, як мінімум, у найважливіші елементи бази оподаткування податком на прибуток підприємств.
- У випадку коригування процентних витрат підприємств на інфляцію варто знизити ставку податку на суми процентів, виплачені фізичним особам-резидентам за боргові інструменти, деноміновані в гривні.
- У разі перевищення інфляцією певного граничного рівня запровадити індексацію місячних доходів та авансових платежів з податку для фізичних осіб, зобов'язаних декларувати його.

D. Інші проблеми в конструкції податку на прибуток підприємств

124. Незважаючи на (а в деяких випадках — у результаті) реформування ППП у 2014 році постала необхідність внесення додаткових змін у конструкцію ППП.

Відповідні пропозиції докладніше пояснюються в додатку В до цієї пам'ятної записки.

Рекомендації

- Пропонується дозволяти відносити на валові витрати лише ті витрати, що пов'язані з одержанням оподаткованого доходу, та виключити можливість включення окремих видів витрат до валових витрат (це витрати особистого характеру, витрати на харчування та розваги; легкові транспортні засоби та відповідні видатки; штрафи та інші штрафні санкції; хабарі та інші незаконні платежі).
- Відкоригувати правила «тонкої капіталізації» (застосовувати місячні обсяги непогашеної заборгованості; включити нереалізовані фінансові результати за операціями з іноземною валютою до складу процентних доходів і витрат), а також розглянути можливість знизити відношення боргу до капіталу до рівня, нижчого від 3,5.
- Роз'яснити, чи ґрунтується амортизація в цілях оподаткування на сумах після переоцінки, а також забезпечити більшу гнучкість в погодженні облікової політики для малоцінних активів.
- Запровадити перерахування сум податку у випадку змін у методах обліку.
- Роз'яснити, що платники податків, які подають консолідовану фінансову звітність, зобов'язані окремо подавати звітність та вести облік у цілях ППП.
- Роз'яснити правила визначення фінансової оренди.
- Передбачити переоцінку в цілях оподаткування доходу, відкладеного згідно зі стандартами обліку, на підставі виникнення пов'язаного з ним майбутнього зобов'язання.
- Надати можливість взаємозаліку авансових внесків з податку та попередніх платежів, здійснених протягом року, та зменшувати розмір попередніх платежів у випадках зменшення обсягів реалізації в поточному році в порівнянні з попереднім роком.
- Обмежити можливість застосування спеціального режиму для інститутів спільного інвестування, а також запровадити податок на річний дохід, що розподіляється між інвесторами, з індексацією на рівень інфляції.

- Ліквідувати спеціальний режим оподаткування підприємств з оборотом до 20 мільйонів гривень, а також скасувати мораторій на проведення перевірок таких підприємств, установлений на 2016 рік.
- Запровадити оподаткування господарських операцій неприбуткових організацій, не пов'язаних із метою їхньої діяльності — за винятком тих випадків, коли розмір таких операцій є дуже малим.

Е. Питання, пов'язані з написанням текстів

125. **У додатку С представлено окремі спостереження та рекомендації щодо складення (перегляду) тексту чинного Податкового кодексу.** У цьому додатку висвітлено основні проблеми, пов'язані з чинним підходом до складення Податкового кодексу, обговорюються можливі шляхи його перегляду та подано конкретні рекомендації.

Додаток А. Індксація на інфляцію (глава IV)

У цьому додатку (А) обговорюються варіанти індексації з урахуванням рівня інфляції; та (В) проілюстровано правила індексації на рівень інфляції для податку на прибуток підприємств.

А. Варіанти індексації на рівень інфляції в цілях оподаткування

Комплексна індексація на рівень інфляції

1. **Вартість сум, зазначених в Податковому кодексі в реальному вираженні у вигляді сум у національній валюті, падає з підвищенням рівня інфляції.** виправити таку ситуацію просто: треба лише регулярно коригувати всі суми, зазначені в Податковому кодексі в гривнях, з урахуванням інфляції. Це, як правило, робиться шляхом делегування законодавчим органом органів виконавчої влади права на внесення змін у зазначені суми. З огляду на поточний рівень інфляції, може виявитися доцільним внесення змін у суми раз на квартал або раз на рік (залежно від того, про який саме елемент іде мова). Зокрема, Мінфін міг би щоквартально встановлювати граничний розмір обсягів постачання для реєстрації суб'єктів платниками ПДВ, а також усі інші суми, розмір яких необхідно коригувати щоквартально. Раз на рік Мінфін міг би оприлюднювати ті суми, зазначені в гривнях, які потребують перегляду лише раз на рік⁶⁹.

2. **Інфляція змушує приділяти увагу дотриманню строків внесення платежів.** Особливі проблеми викликають правила, що надають різним групам платників податків змогу сплачувати податки в різні строки. До ПК необхідно внести зміни, спрямовані на зведення таких викривлень до мінімуму, щоб проміжок часу між прийняттям податкового зобов'язання та настанням строку сплати податку не був надто великим. Зокрема, при сплаті єдиного податку для деяких платників податків звітним періодом є календарний квартал, тоді як для інших — календарний рік; деякі категорії платників сплачують податок щомісяця, а інші — щоквартально⁷⁰.

3. **Найскладніші проблеми виникають при визначенні бази оподаткування.** Це найбільшою мірою стосується податків, що розраховуються щороку, оскільки при визначенні бази оподаткування такими податками доводиться додавати та віднімати суми, що відносяться до різних місяців, а отже й мають різну вартість у національній валюті.

⁶⁹ Для зручності платників податків мають оприлюднюватись фактичні суми після коригування, а не коригувальний коефіцієнт. Це необхідно робити саме так, зокрема, через те, що суми в реальному житті зазвичай доводиться округлювати.

⁷⁰ Ще одним прикладом є розбіжність у строках сплати податку на нерухомість юридичними та фізичними особами (див. частину першу статті 266 Податкового кодексу).

4. **Міжнародні та національні стандарти бухгалтерського обліку встановлюють правила індексації на рівень інфляції, які стосуються визначення прибутків.** І хоча МСБО 29 «Фінансова звітність в умовах гіперінфляції» не визначає конкретний рівень річної інфляції, починаючи з якого цей стандарт має застосовуватись, складається враження, що в Україні рівень інфляції наближається до рівня, що робить застосування зазначеного стандарту необхідним. Цей стандарт вимагає того, щоб суми, зазначені в національній валюті, оцінювалися станом на дату балансу. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку №22 «Вплив інфляції» передбачає застосування аналогічного підходу та, наскільки місія розуміє, встановлює обов'язковість індексації на рівень інфляції, якщо кумулятивна інфляція за три роки перевищує 90%. Цілком можливо, що цей рівень буде досягнуто до кінця 2015 року.

5. **Країни, що стикалися з високою інфляцією, застосовували принципи, що лежать в основі МСБО 29, у цілях оподаткування.** Саме так робили в Чилі, Аргентині, Бразилії, Ізраїлі та Мексиці. І хоча деякі з цих країн згодом припинили індексацію на рівень інфляції у зв'язку зі зниженням рівнів інфляції, відповідні корективи можуть застосовуватись навіть у випадку дуже помірних рівнів інфляції, оскільки це дасть змогу достовірніше визначати прибутки підприємств.

6. **Індексація на рівень інфляції передбачає переоцінку кожної складової розрахунку оподаткованого прибутку за рівнем цін, чинним на кінець періоду.** Основні правила виводяться з необхідності зазначати прибуток підприємства як різницю між чистим розміром власного капіталу у балансах на кінець періоду та на початок періоду плюс розмір дивідендів та інших сум, розподілених між власниками протягом податкового періоду, мінус внески до капіталу. Якщо кожна з цих сум оцінюється в національній валюті станом на кінець податкового періоду, то розрахунковий прибуток буде відкориговано з урахуванням інфляції. Наприклад, активи, представлені в балансі на кінець періоду, можуть оцінюватися за історичною собівартістю їх придбання, індексованою на інфляцію за період між місяцем придбання та датою балансу. Що ж стосується розміру власного капіталу, зазначеного в балансі на початок періоду, то його необхідно індексувати на інфляцію за період між початком і кінцем року. Дивіденди та інші розподілені платежі, а також внески в капітал, що здійснювались протягом податкового року підлягають індексації з урахуванням змін у рівні цін за період між місяцем здійснення відповідної операції та кінцем року.

7. До податкового кодексу необхідно внести зміни, згідно з якими комплексні заходи з індексації на рівень інфляції наберуть чинності у 2016 році лише в тому разі, якщо річний рівень інфляції на 2016 рік перевищить певний граничний рівень.

Правила індексації на рівень інфляції, насамперед, повинні передбачати комплексну переоцінку активів для формування балансу на початок 2016 року. Це дасть змогу забезпечити виконання розрахунку, зокрема, сум амортизації, на 2016 рік на підставі поточної вартості станом на кінець 2015 року. Фінансові результати реалізації активів так само визначатимуться на підставі індексованої вартості на кінець 2015 року. При цьому закон має передбачати набрання чинності комплексними заходами з індексації на рівень інфляції на 2016 рік лише в тому разі, якщо річний рівень інфляції на 2016 рік перевищить зазначений граничний рівень.

8. Ситуація з фізичними особами є складнішою. З огляду на те, що фізичні особи зазвичай не ведуть бухгалтерський облік із подвійним записом, вони не мають балансу з показниками на початок і кінець періоду. У зв'язку з цим індексація на рівень інфляції у випадку фізичних осіб має орієнтуватися на індексацію конкретних операцій. Наприклад, якщо фізична особа одержує протягом року заробітну плату, не можна просто додати одержані суми, щоб визначити сукупний розмір доходу за рік. Замість цього сума зарплати за кожний місяць має бути проіндексована з урахуванням рівня цін у такому місяці, й лише визначені таким чином місячні суми мають бути додані одна до одної. Відповідно й суми податку, утримані в будь-якому з місяців, також мають бути проіндексовані для подальшого додавання утриманих сум з метою розрахунку податкового кредиту. У випадку заробітної плати робити цього не треба буде в тому разі, якщо утримана сума була визначена точно. Таким чином, у випадку щомісячного утримання з заробітної плати належної суми податку визначати річний загальний обсяг немає потреби. У випадку таких статей, як процентний дохід, суто концептуально було б необхідно визначити, наскільки зменшилась вартість основної суми позики у зв'язку з інфляцією, та віднімати розраховане значення від суми одержаних процентів (котра, якщо проценти нараховуються щомісяця, також буде проіндексована відповідно до рівня цін на кінець року). Те саме стосується заборгованості, для якої передбачено можливість відрахування процентів.

9. З метою спрощення розрахунків для фізичних осіб у податкових системах часто запроваджуються різні принагідні рішення. Зокрема, для процентного доходу може бути встановлений низький підсумковий податок на дохід за єдиною ставкою. На практиці, найскладнішою проблемою з точки зору розрахунків є приріст капіталу фізичних осіб, оскільки тут необхідно вносити корективи не лише на ціну придбання реалізованих активів, але й на всі відповідні процентні витрати. Це є також необхідним під час розрахунку приросту капіталу фізичних осіб для визначення підходів до врахування інфляції за період до набрання чинності правилами індексації.

10. Країни, що стикались зі значною інфляцією, як правило, запроваджували певні комбінації різних підходів. Відповідні рішення можуть передбачати здійснення

комплексної індексації корпоративної звітності на інфляцію відповідно до положень МСБО 29 і запровадження більш конкретних та практичних рішень для врахування впливу інфляції на оподатковуваний дохід фізичних осіб. У розділі В цього додатку подано приклад правил комплексної індексації на рівень інфляції.

Принагідні корективи для ППП

11. **Альтернативою застосуванню комплексної індексації на рівень інфляції є індексація на рівень інфляції лише окремих елементів корпоративної звітності.** Згідно з чинним законодавством вплив інфляції на базу ППП може бути дуже різним для різних її складових:

- *Амортизація.* В Україні раніше проводилась індексація на рівень інфляції, і вартість активів, що підлягають амортизації, в балансовому звіті у податковій звітності віддзеркалює індексацію на рівень інфляції, здійснену до 1 грудня 2014 року. Видається, що подальшу індексацію амортизації на рівень інфляції було зупинено з 1 січня 2015 року. Водночас, оскільки Податковий кодекс не визначає з достатньою чіткістю вартість основних засобів у цілях амортизації, цілком можливо, що платники податків і надалі використовуватимуть базу, індексовану на рівень інфляції. Це може трапитись у тому разі, якщо в цілях бухгалтерського обліку платник податків проведе добровільну переоцінку основних засобів, що підлягають амортизації. Така переоцінка проявиться в рахунку капіталу, а не у звіті про фінансовий результат, а отже за її результатами оподатковуваний прибуток не виникне. Платник податків може стверджувати, що має право використовувати таку вартість у цілях оподаткування, у зв'язку з тим, що Податковий кодекс або не містить відповідних положень, або вони сформульовані недостатньо чітко. Таким чином, при тому, що інфляція в період після 2014 року більше не приймається до уваги в цілях розрахунку амортизації, положення чинного податкового законодавства з цього питання є недостатньо чіткими.
- *Валютні операції.* Фінансові результати враховуються в балансі на кінець періоду. Це означає, що інфляційні позитивні фінансові результати (точніше кажучи, прибутки у зв'язку зі зміною валютного курсу) будуть оподатковані, а накопичені негативні фінансові результати за валютними інструментами можна буде віднести на валові витрати, навіть якщо подія реалізації не відбулась.
- *Запаси.* Оскільки для запасів не допускається застосування методу «прибув останнім — використаний першим» (ЛІФО), то інфляційний позитивний фінансовий результат буде враховано при реалізації запасів. У зв'язку з цим база оподаткування збільшиться на розмір інфляційних позитивних фінансових результатів за наявними запасами.

- *Цінні папери, інвестиційна нерухомість та біологічні активи* Оскільки ці активи згідно з Національними положеннями (стандартами) та МСФЗ мають оцінюватися за справедливою вартістю, то вони будуть враховані в доходах і в цілях бухгалтерського обліку, і в цілях податкового обліку, оскільки Податковий кодекс не передбачає жодних корективів щодо цих статей. Як і у випадку фінансового результату за валютними операціями це призведе до оподаткування інфляційного позитивного фінансового результату навіть за відсутності події реалізації. З другого боку, фінансові інструменти, що утримуються до погашення, не підлягають переоцінці за справедливою вартістю, (до них можуть бути віднесені більшість деривативів). Це означає, що ніякої індексації не відбудеться, а позитивний фінансовий результат, обумовлений інфляцією, буде оподатковано під час реалізації.
- *Проценти.* У тому обсязі, в якому процентні витрати можуть бути включені до складу валових витрат, платник податків отримує користь від непроведення індексації на інфляцію (як і у випадку фінансових результатів за валютними зобов'язаннями). Водночас, певна частина процентів підлягає капіталізації (якщо, в цілях бухгалтерського обліку, вона пов'язана з основними засобами), тоді як інша певна частина процентів не може бути включена до складу валових витрат у зв'язку з правилами «тонкої капіталізації»⁷¹.
- *Податок на проценти.* При виплаті процентів підприємствами податок на проценти сплачується з номінальної суми процентів без індексації. Найбільш несприятлива ситуація, як здається, виникає у випадку залучення коштів у національній валюті у резидентів, оскільки на проценти, що підлягають сплаті інвесторам, нараховується податок за ставкою 15%. Така ситуація може виникнути безпосередньо у випадку залучення підприємством коштів у фізичної особи або опосередковано у випадку залучення підприємством позикових коштів у банку, який, у свою чергу, сплачує податок на проценти, нараховані за депозитом у національній валюті.

12. **Принагідні заходи з індексації мають передбачати визначення конкретних правил індексації зазначених вище статей.** У випадку активів, що підлягають амортизації, одним із варіантів є прийняття в цілях оподаткування результатів переоцінки, виконаної в цілях бухгалтерського обліку. Альтернативний варіант передбачає визначення в Податковому кодексі механізму індексації вартості активів, що підлягають амортизації. Що стосується валютних операцій, то одним із можливих підходів може бути врахування фінансового результату за валютними операціями у складі процентних доходів і витрат з подальшим коригуванням чистої суми на інфляцію. У випадку запасів надання дозволу на застосування методу ЛІФО дасть змогу перенести інфляційний позитивний фінансовий

⁷¹ При цьому, як зазначено нижче в пункті D, платники податків мають змогу з легкістю уникнути застосування правила «тонкої капіталізації» в його нинішній редакції.

результат на майбутні періоди. У випадку цінних паперів та інших активів, що оцінюються за справедливою вартістю, відповідний позитивний фінансовий результат може компенсуватися за рахунок індексації на рівень інфляції.

В. Ілюстративні правила індексації на рівень інфляції в цілях податку на прибуток підприємств⁷²

Правила індексації на рівень інфляції застосовуються по відношенню до підприємств, що складають фінансову звітність, і стосуються вартості активів і зобов'язань, зазначених у балансовому звіті підприємства. Вартості позицій, включених до балансу на кінець періоду, коригуються з урахуванням інфляції, що мала місце протягом року. Загальний розмір відповідних корективів на інфляцію додається до оподаткованого доходу.

Сума власних коштів (активи мінус борги), зазначена в балансі на початок періоду, індексується на інфляцію, а відповідна сума індексації віднімається від оподаткованого доходу. Зазначена сума індексації коригується з урахуванням окремих операцій, вчинених протягом року, що впливають на розмір власних коштів. Сума індексації на рівень інфляції за операціями, що призводять до збільшення розміру власних коштів, віднімається від оподаткованого доходу. Сума індексації на рівень інфляції за операціями, що призводять до зменшення розміру власних коштів, додається до оподаткованого доходу.

Чистим ефектом індексації оподаткованого доходу на рівень інфляції є алгебраїчна сума зазначених сум індексації, що описуються нижче.

Стаття 1. Індексція розміру власних коштів на початок періоду

- (1) Розмір власних коштів на початок періоду індексується з урахуванням інфляції протягом податкового року. Сума такої індексації віднімається від оподаткованого доходу.*
- (2) Якщо розмір власних коштів на початок періоду є негативним, то зазначена операція призводить до збільшення оподаткованого доходу через віднімання від'ємного числа.*

⁷² Наведені нижче положення адаптовано з додатку до глави 13 збірки *Tax Law Design and Drafting* («Конструювання та написання законів з питань оподаткування») під редакцією Віктора Туроньї (Victor Thuronyi), розміщеної на сайті: <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/>. Додаткову інформацію та коментарі щодо формулювань наведеного нижче уривку подано в зазначеній публікації.

- (3) «Розмір власних коштів» — різниця між:
- (a) загальною вартістю активів у податковому балансовому звіті та
 - (b) сумою боргів платника податків і резервів, що враховуються при визначенні податкового зобов'язання згідно з положеннями цього Кодексу.
- (4) Індєксована на рівень інфляції вартість власних коштів — це вартість власних коштів у податковому балансі на початок періоду, відкоригована з урахуванням змін в індексі споживчих цін протягом податкового року. Податковий баланс на початок періоду — це податковий баланс на кінець попереднього податкового періоду.

Стаття 2. Індєксація приросту власних коштів

- (1) Внески в капітал та неоподатковуваний дохід підлягають індєксації з урахуванням змін у рівні цін за період між місяцем здійснення відповідної операції та кінцем податкового періоду. Загальна сума такої індєксації віднімається від оподаткованого доходу.
- (2) Внески в капітал, індєксовані на рівень інфляції, — це внески в капітал, здійснені протягом податкового періоду, відкориговані з урахуванням змін в індексі споживчих цін за період між місяцем здійснення внеску та кінцем податкового періоду.
- (3) Доходи, індєксовані на рівень інфляції, — це доходи, що не підлягають оподаткуванню згідно з положеннями цього розділу, відкориговані з урахуванням змін в індексі споживчих цін за період між місяцем отримання доходу та кінцем податкового року.

Стаття 3. Індєксація зменшення власних коштів

- (1) Виплати, розподілені на користь власників, та витрати, що не підлягають включенню до складу валових витрат, підлягають індєксації на рівень інфляції за період між місяцем здійснення відповідної операції та кінцем податкового періоду. Загальний розмір відповідних корективів додається до оподаткованого доходу.
- (2) Вилучення з капіталу, індєксовані на рівень інфляції, що були здійснені на користь власників, — це виплати або інші операції передачі майна на користь власників, здійснені протягом податкового періоду, які відкориговано з урахуванням змін в індексі споживчих цін за період між місяцем виплати вилучених коштів або здійснення трансферту та кінцем податкового періоду.

- (3) *Витрати, індексовані на рівень інфляції, що не підлягають включенню до складу валових витрат, — це витрати, здійснені протягом податкового періоду, крім капітальних витрат, що не можуть бути включені до складу валових витрат згідно з положеннями цього розділу, які відкориговано з урахуванням змін в індексі споживчих цін за період між місяцем сплати витрат і кінцем податкового періоду.*

Стаття 4. Індксація статей балансу на кінець періоду

Вартість статей балансу на кінець періоду індексується згідно з положеннями статей Вартості і 6 залежно від виду активу або боргу. Сума індексації, тобто різниця між:

- (а) індексованою вартістю активу або боргу; та*
- (б) його первісною вартістю (якщо його було придбано протягом року) або його вартістю, зазначеною в балансі за попередній період,*

включається до складу оподаткованого доходу (або віднімається від нього у випадку індексації сум боргу).

Стаття 5. Оцінка активів та боргів у балансі на кінець періоду

- (1) При застосуванні статті 4 активи (крім запасів) та борги, включені до податкового балансу на кінець періоду, оцінюються згідно з положеннями цієї статті.*
- (2) Вартість активів (крім активів, зазначених у частинах третій — восьмій) індексується з урахуванням змін в індексі споживчих цін. Вартість активу, наявного на початок року, індексується з урахуванням змін в індексі споживчих цін за податковий рік. Вартість активу, придбаного протягом податкового року, коригується з урахуванням змін в індексі споживчих цін за період між місяцем придбання такого активу та кінцем податкового року.*
- (3) Активи, що підлягають амортизації згідно зі статтею [...] (у зв'язку з включенням сум амортизації до складу валових витрат) оцінюються за первісною вартістю придбання, індексованою на рівень інфляції, та зменшуються на суму нарахованої амортизації.*
- (4) Права вимоги боргу та борги (крім зазначених у частині шостій) оцінюються шляхом включення нарахованих процентів (з урахуванням первісного дисконту під час випуску або ринкового дисконту) та нарахованої індексації основної суми (включаючи індексацію, передбачену положеннями про індексацію).*
- (5) (а) іноземна валюта; та*

- (b) права вимоги боргу, інші активи або борги, деноміновані в іноземній валюті, оцінюються за чинним валютним курсом на кінець податкового року.*
- (6) Цінні папери, допущені до публічного обігу, оцінюються за своїми ринковими котируваннями станом на кінець податкового року.*
- (7) Золоті або срібні зливки чи монети оцінюються за ринковою ціною станом на кінець податкового року.*
- (8) Готівка та активи, деноміновані в національній валюті, оцінюються за своєю номінальною вартістю.*

Стаття 6. Оцінка запасів та незавершеного виробництва

- (1) При застосуванні статті 4 активи та незавершене виробництво, включені до складу запасів на кінець періоду, оцінюються згідно з положеннями цієї статті.*
- (2) Товари певного типу оцінюються за собівартістю останнього придбаного товару відповідного типу, відкоригованою з урахуванням змін в індексі споживчих цін за період між місяцем придбання такого товару та кінцем податкового року. Попереднє речення застосовується лише в тому випадку, якщо товар, придбаний останнім, було придбано протягом податкового року.*
- (3) Якщо придбання товарів відповідного типу протягом податкового року не здійснювалось, то товари оцінюються за своєю вартістю, зазначеною в балансі на початок періоду, відкоригованою з урахуванням змін в індексі споживчих цін протягом податкового року.*
- (4) Товари, включені до складу запасів на кінець періоду, що були виготовлені, а не придбані, включаючи незавершене виробництво, оцінюються за тими самими принципами відповідно до собівартості їх виготовлення.*
- (5) Придбання товару за штучно визначеною ціною в цілях цієї статті ігнорується.*

Додаток В. Інші проблеми в конструкції податку на прибуток підприємств

Витрати, що не підлягають включенню до складу валових витрат

1. **Проблематичним питанням є відсутність у Податковому кодексі (ПК) правил щодо витрат, що не підлягають включенню до складу валових витрат.** Можливість включення витрат на будь-яку статтю, зазначену в облікових реєстрах, до складу валових витрат створює нагоду для зловживання та являє собою суттєвий ризик для податкової бази податку на прибуток підприємств. Типовою практикою є включення до Податкового кодексу правила, за яким до складу валових витрат можуть бути включені лише витрати, пов'язані зі здійсненням господарської діяльності. Такі правила мають бути написані зрозуміло й не створювати для аудиторів можливості ставити таке віднесення під сумнів на довільній основі. Особисті видатки або видатки на користь акціонерів, директорів або працівників мають бути в явний спосіб віднесені до таких, що не підлягають включенню до складу валових витрат⁷³.

2. **Податковий кодекс має встановити неможливість віднесення витрат деяких категорій до складу валових витрат у цілях оподаткування.** Ось ці категорії:

- *Представницькі витрати.* Вони являють собою виплати на приватне споживання, здійснені фізичним особами, і не повинні включатися до складу валових витрат у цілях ППП. Як правило, до представницьких витрат включають витрати на харчування. І хоча з цього правила іноді робляться винятки для дорожніх витрат або їдалень для працівників на віддалених об'єктах, набагато простіше було б відмовити у віднесенні витрат на харчування до складу валових витрат у всіх випадках. Представницькі витрати мають бути визначені як такі, що включають у себе витрати на організацію заходів, на спортивні, культурні та інші розважальні заходи, оплату членських внесків або прав на відвідання саун, спортивних або фізкультурних клубів тощо.
- *Автомобілі та пов'язані з ними витрати.* Витрати на корпоративні легкові автомобілі, включаючи витрати на придбання палива, часто не підлягають включенню до складу валових витрат, особливо якщо вони не оподатковуються як додаткові пільги для працівників. Визначальним моментом тут є використання корпоративного автотранспорту для доставки продукції або у виробничих цілях. Частковою відповіддю є неприпустимість віднесення на валові витрати лише витрат на легкові автомобілі. Виключення може бути передбачене також для автомобілів, що використовуються винятково для доставки продукції та не можуть

⁷³ За винятком витрат, що вважаються виплатами працівникам і оподатковуються як заробітна плата.

використовуватися працівниками у своїх власних цілях — тобто для поїздок на роботу чи додому.

- *Комісії та штрафні санкції.* Витрати за цими позиціями, як правило, не можуть бути включені до складу валових витрат. Як правило, це суми, що сплачуються уряду за різного роду порушення, включаючи, зокрема, порушення податкового законодавства.
- *Хабарі.* Усі країни-члени ОЕСР зараз відмовляють у включенні хабарів до складу валових витрат. Було б незвичайно, якби Україна вчинила інакше. Визначення хабара має бути широким і включати в себе хабарі, відкати та інші незаконні платежі.

«Тонка капіталізація»

3. **Чинне положення про тонку капіталізацію на основі середнього розміру позики станом на початок і кінець року можна легко обійти.** Платники податків мають змогу маніпулювати цим правилом, залучаючи кошти протягом року й погашаючи їх до кінця року. У такий спосіб вони мають змогу нести значні процентні витрати, але правило «тонкої капіталізації» в цьому випадку не діятиме. Одним зі шляхів розв'язання цієї проблеми є встановлення обов'язковості розрахунку боргу як середньомісячного значення за кожний календарний місяць податкового року. Сумою боргу за кожний календарний місяць буде найбільша сума боргу перед пов'язаними особами в будь-який час протягом місяця.

4. **Фінансовий результат валютних операцій в цілях правила тонкої капіталізації доцільно включити до складу процентних доходів і витрат.** В умовах інфляції більша частка витрат на залучення коштів в іноземній валюті набуває форми негативного фінансового результату за валютними операціями, а не процентів як таких. Для забезпечення належної роботи правила тонкої капіталізації та рівного режиму для коштів, що залучаються в іноземній та національній валюті, негативні фінансові результати в іноземній валюті за зобов'язаннями мають розглядатись як процентні витрати, а позитивні фінансові результати в іноземній валюті за депозитами в іноземній валюті, іншими позиками тощо мають розглядатись як процентний дохід. У випадку впровадження правил індексації на рівень інфляції їх необхідно буде узгодити з правилом тонкої капіталізації, щоб уникнути подвійної відмови у віднесенні відповідних витрат до складу валових витрат.

5. **Є багато варіантів формулювання правила тонкої капіталізації⁷⁴.** Загальний підхід, обраний у Податковому кодексі, є одним із доцільних підходів. Відношення боргу до

⁷⁴ IMF, *Restoring a Strategic Approach to Tax Reform* («Відновлення стратегічного підходу до податкової реформи»), березень 2015 р.

капіталу, що становить 3,5, є дещо завищеним, тому варто розглянути можливість його зниження. З другого боку, важливість впровадження суворого правила тонкої капіталізації тісно пов'язана з заходами щодо індексації на рівень інфляції. У випадку вжиття комплексних заходів з індексації на рівень інфляції в цілях ППП більшість вигід від включення процентних витрат до складу валових витрат буде усунуто, тому потреба у правилі тонкої капіталізації буде менш гострою.

Амортизація

6. **Існує багато доцільних варіантів конструювання систем амортизації.** За відсутності переконливих аргументів на користь змін варто залишити чинну систему в тому вигляді, в якому вона існує, на якийсь час. Це не виключає можливості внесення технічних корективів. По-перше, необхідно роз'яснити, чи ґрунтується амортизація в податковому обліку на первісній вартості, чи вона враховує також переоцінку активів, що здійснюється в цілях фінансового обліку. По-друге, в податковому законодавстві можна утриматися від коригування облікової політики щодо того, які саме малоцінні активи підлягають амортизації (можливо, із обмеженням вартості).

Зміна в методі обліку

7. **На сьогоднішній день Податковий кодекс не передбачає включення до складу доходу сум, пов'язаних зі зміною в методі обліку.** Зміна в методі обліку може мати місце в тому разі, якщо платник податків переходить від використання національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку до МСФЗ⁷⁵. Вона може мати місце також у зв'язку зі зміною облікової політики в рамках як національних положень, так і МСФЗ. Наприклад, якщо платник податків переходить з методу обліку, згідно з яким актив на кінець періоду оцінюється в 100 одиниць, на метод, за яким його балансова вартість становить 150 одиниць, то за відсутності корективів визнання нової балансової вартості в розмірі 150 одиниць призведе до виключення з доходу 50 одиниць. Ця проблема виникає через те, що Податковий кодекс не передбачає коригування у випадку зміни методу обліку. Існують різні варіанти включення відповідних корективів до складу оподаткованого прибутку. Деякі країни роблять це напряму, тоді як інші — через певну кількість років.

8. **Податковий кодекс має передбачати включення корективів до оподаткованого прибутку (або до складу валових витрат) у випадку зміни методу обліку.** В іншому випадку може відбуватись подвійне оподаткування доходу або його неврахування у зв'язку зі зміною. Загалом, це означає, що в тому випадку, коли зміна облікової політики збільшує вартість на початок періоду в порівнянні з вартістю на кінець попереднього періоду, то відповідна різниця має підлягати включенню до складу доходів

⁷⁵ Це може бути неможливим згідно з чинним законодавством, але може стати можливим у майбутньому у випадку ширшого використання МСФЗ.

поточного року. І навпаки, якщо вартість на початок періоду є нижчою за вартість на кінець попереднього року через зміну облікової політики, то слід передбачити можливість включення відповідної різниці до складу валових витрат.

Консолідація

9. **Облік на консолідованій основі є допустимим як за МСФЗ, так і за національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку, але Податковий кодекс не містить положень, які б явно вимагали вести облік окремо.** При цьому жодного явного політичного рішення про відмову від принципу подання податкової звітності кожною особою ухвалено не було. У зв'язку з цим до Податкового кодексу має бути включене положення, що вимагатиме від платників податків, які складають консолідовану фінансову звітність, і надалі складати та подавати окрему звітність у цілях оподаткування.

Довгострокові договори

10. **І національні положення (стандарты) бухгалтерського обліку, і МСФЗ передбачають облік довгострокових договорів за процентом їх виконання.** Положення національних стандартів бухгалтерського обліку є досить гнучкими в тому, що стосується визначення проценту виконання, але якщо принцип у цілому дотримано, то це має бути прийнятним для цілей податкового обліку.

Лізинг

11. **Податковий кодекс містить докладне визначення фінансового лізингу, але роль цього визначення є незрозумілою⁷⁶.** Як правило, включення такого положення до податкового законодавства тягне за собою включення до нього й положення про те, що в цілях податку на прибуток підприємств орендар за договором фінансової оренди вважається власником відповідних активів. Як здається, при застосуванні чинного закону ефект є таким самим, але він досягається через взаємодію з положеннями національних стандартів бухгалтерського обліку або МСФЗ щодо фінансової оренди (лізингу). При цьому виникає можливість непорозумінь, оскільки визначення фінансової оренди за стандартами бухгалтерського обліку дещо відрізняється від визначення, поданого в Податковому кодексі. Як правило, платникові податків має більший простір для маневру для віднесення операцій до оренди у фінансовому обліку. Це має бути прийнятним і в податковому обліку, якщо зрозуміло, що позиції орендаря та орендодавця щодо такого віднесення не можуть суперечити одна одній. У цю ситуацію, за необхідності, треба буде внести ясність. Якщо

⁷⁶ Пункт 14.1.97 Податкового кодексу.

поняття фінансової оренди (лізингу) в Податковому кодексі більше не використовується, то його варто звідти вилучити.

Визнання доходу за наявності зобов'язання з надання послуг у майбутньому

12. **Стандарти бухгалтерського обліку передбачають віднесення доходу на майбутній період за наявності зобов'язання з надання послуг у майбутньому.** У податковому обліку такі правила, як правило, не використовуються, оскільки вони дають платникові податків змогу відкласти сплату податку на майбутнє. Такі проблеми зі строками є особливо важливими в умовах інфляції, оскільки вона підкреслює важливість вартості грошей у часі. Необхідно сформулювати правила, що передбачатимуть переоцінку в цілях оподаткування доходу, відкладеного згідно зі стандартами бухгалтерського обліку, на підставі виникнення пов'язаного з ним майбутнього зобов'язання.

Попередні платежі та авансові внески з податку на прибуток

13. **На даний час утворилася подвійна система авансової сплати податку, яка складається з авансових внесків з податку (АВП) та попередніх платежів з податку на прибуток на основі минулорічних сум податку.** Обидва види авансових платежів мають різні обґрунтування. Авансова сплата податку допомагає забезпечити сплату податку у випадку розподілу дивідендів між акціонерами навіть за відсутності у підприємства прибутку на кінець року внаслідок ухилення або недоліків у визначенні бази оподаткування. Так само мають сенс і попередні місячні платежі на основі минулорічних податків, що забезпечують постійне надходження податку на прибуток підприємств. Це є особливо важливим в умовах інфляції, оскільки за можливості відкладення податку до кінця року платник податків має змогу знизити своє ефективне податкове навантаження.

14. **І хоча і авансові внески, і попередні платежі можуть бути збережені, дуже важливо забезпечити відсутність їх дублювання.** Платник податків повинен мати можливість здійснювати взаємозалік АВП з попередніми платежами, здійсненими протягом року. Платник податків має бути зобов'язаний сплатити чисту суму в бюджет лише в тому разі, якщо зобов'язання зі сплати авансових внесків перевищує розмір попередніх платежів, сплачених на момент виникнення такого зобов'язання. Приклади різних сценаріїв наведено в доповненні І.

15. **Зобов'язання зі здійснення попередніх платежів також можуть бути переглянуті так, щоб вони узгоджувались із обсягами реалізації в поточному році.** Найбільш простий підхід полягає в тому, щоб платники податків розраховували податковий коефіцієнт у вигляді відношення податку на прибуток до валового доходу, що визначається

в цілях податку на прибуток⁷⁷. У такому випадку платники податків розраховуватимуть попередні платежі на основі сукупного обсягу реалізації, досягнутого в періоді сплати такого платежу, помноженого на податковий коефіцієнт для минулого року.

Інститути спільного інвестування

16. **Чинний податковий режим для інститутів спільного інвестування є надто щедрим.** Кошти у фонді не оподатковуються доти, доки їх не буде розподілено між інвесторами⁷⁸. Дуже широко сформульовано правила набуття податкового статусу інституту спільного інвестування; як правило, інші країни запроваджують спеціальні правила лише для регульованих інвестиційних фондів.

17. **Хоча для інститутів спільного інвестування в різних країнах діють різні режими оподаткування, вони, як правило, не повинні бути більш щедрими, ніж режим для фізичної особи, що здійснює прямі інвестиції в активи фонду⁷⁹.** Типовий підхід полягає у визначенні доходу фонду на кінець року та спрямуванні потоків оподаткування на акціонерів. У цілях простоти та забезпечення сплати податків з оподаткованого доходу акціонерів має справлятися податок. Існує, як мінімум, два варіанти цього. По-перше, інвестиційні активи фонду можуть оцінюватись за ринковою вартістю з індексацією на рівень інфляції. Фонд нараховуватиме податок так, ніби позитивний фінансовий результат підлягав би розподілу між окремими акціонерами. За другим варіантом фонд міг би визначати суми процентного доходу, дивідендного доходу та доходу у формі приросту капіталу, з яких би справлявся податок так, ніби наприкінці року було здійснено розподіл фонду. За обома варіантами нерозподілені суми включалися б до складу витрат акціонера в цілях розрахунку позитивного фінансового результату від продажу акціонером акцій у наступному році. У випадку сум, що можуть бути віднесені на вітчизняну юридичну особу, міг би застосовуватись податок за загальною ставкою ППП.

18. **Перший варіант забезпечив би оцінку всіх цінних паперів інвестиційного фонду за ринковою вартістю, а другий — відстрочив би позитивний фінансовий результат до моменту його реалізації фондом.** Крім того, за другим варіантом

⁷⁷ Як альтернатива може використовуватися оборот у цілях ПДВ, але цей метод доведеться адаптувати до потреб фінансових установ та інших платників податків із великими обсягами реалізації продукції, звільненої від ПДВ, оскільки для них обсяги реалізації в цілях ПДВ погано відображатимуть сукупний дохід.

⁷⁸ Пункт 141.6.1 Податкового кодексу; інститути спільного інвестування також звільнено від здійснення попередніх платежів; див. пункт 57.1 Податкового кодексу.

⁷⁹ Огляд подано в роботі Eric Zolt, "Taxation of Investment Funds" («Оподаткування інвестиційних фондів»), у збірці *Tax Law Design and Drafting* (Victor Thuronyi ed., 1998), розміщеній на сайті: <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/>.

нараховувався б податок з урахуванням характеру доходу із приведенням ставки податку у відповідність до ставки податку на доходи фізичних осіб або до міжнародних правил оподаткування у випадку іноземних інвесторів.

19. **Особливий податковий режим інвестиційних фондів має бути встановлений лише для регульованих фондів.** Діяльність інвестиційних фондів регулюється особливими нормативними документами у сфері фінансів. Лише такі фонди, як правило, мають велику кількість інвесторів, що є фізичними особами, й лише для них має встановлюватись спеціальний режим. Решта засобів здійснення інвестицій мають оподатковуватися за загальними правилами.

Спрощений режим оподаткування ППП для платників податків з оборотом менше 20 млн гривень

20. **Спрощений режим оподаткування ППП для платників податків з оборотом менше 20 млн гривень створює можливості для зловживань.** Цей спеціальний режим, який сховано в одному з підпунктів Податкового кодексу⁸⁰, передбачає звільнення від коригування фінансового результату до оподаткування. Це положення, незважаючи на його нерозбірливість, є дуже важливим для переважної більшості платників ППП: за однією з оцінок близько 95% платників ППП застосовують цей режим⁸¹. Він дає платникам податків змогу вести облік податку на дохід, визначений за правилами фінансового обліку без коригування. Такі платники податків також звільнені від здійснення авансових внесків за цим податком⁸². І, нарешті, цих платників податків тимчасово звільнено від податкових перевірок на 2015 і 2016 роки⁸³. Водночас, навіть якби їх було перевірено після завершення дії мораторію, але до завершення строку позовної давності, то, як відзначено нижче⁸⁴, вони все одно не підлягають штрафним санкціям за неналежне декларування податку у 2015 році.

21. **Відсутність правил визнання корпорацій дає платникам податків змогу зловживати цим режимом.** Вони мають змогу утворювати стільки юридичних осіб,

⁸⁰ Пункт 134.1.1 Податкового кодексу.

⁸¹ Цей спрощений режим ППП не застосовується по відношенню до юридичних осіб, які обрали групу 3 спрощеної системи оподаткування (див. вище).

⁸² Пункт 57.1 Податкового кодексу.

⁸³ Див. пункт 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» №71-VIII від 28 грудня 2014 року.

⁸⁴ Див. примітку 1.

скільки вони вважатимуть зручним для себе, й використовувати це правило в кожній із них. Платники податку, що є юридичними особами, можуть з легкістю утворювати дочірні підприємства, до яких може застосовуватись цей режим. Це дає їм змогу експлуатувати невідповідність правил податкового та бухгалтерського обліку. Наприклад, вони можуть використати компанію такого типу для придбання основних засобів, для яких вони можуть здійснювати прискорену амортизацію в обсязі, передбаченому національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку.

22. Доцільність впровадження спеціального режиму сплати ППП такого роду для платників податків, що здійснюють облік за методом нарахувань згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку є особливо сумнівною. Додатковий тягар приведення фінансового результату за даними бухгалтерського обліку у відповідність до Податкового кодексу є мінімальним. Таким чином, оптимальний підхід полягав би у скасуванні спеціального режиму сплати ППП та запровадження єдиного набору правил для всіх платників ППП, що ведуть облік за методом нарахування відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку⁸⁵.

Інші звільнені підприємства

23. Розробники податкової політики України виконали велику роботу з ліквідації пільг з ППП, внаслідок чого залишилась дуже невелика кількість підприємств, звільнених від оподаткування. Місія не мала можливості з'ясувати, чи мають місце зловживання пільгами з боку тих підприємств, що залишилися звільненими. За відсутності ознак протилежного, як здається, ці залишкові звільнення не становлять проблеми для податкової системи.

24. Звільнення релігійних та благодійних організацій, що здійснюють діяльність, не пов'язану з метою їх утворення, однак, викликає занепокоєння. Ідея відмови від перевірок неприбуткових організацій на предмет невідповідності господарської діяльності є цілком зрозумілою в умовах, що склалися. Водночас, там, де господарські операції виходять на значний рівень, їх звільнення від оподаткування тягне за собою ризик зловживань. Наприклад, це сприяє й без того дуже поширеній практиці неофіційних виплат працівникам, а також дає неприбутковим організаціям змогу оформляти рахунки для підприємств, яким потрібні готівкові кошти для виплати заробітної плати працівникам у конвертах. У зв'язку з цим неприбуткові організації мають сплачувати податок у випадку

⁸⁵ Під час розгляду пропозицій щодо реформування ЄП, викладених у главі III цього звіту, слід розглянути також можливість поширення касового методу обліку, запропонованого в зазначеній главі, на малих і середніх платників ППП — але в цьому разі цю групу необхідно буде визначити докладніше.

здійснення ними господарської діяльності, не пов'язаної з метою їх діяльності, за винятком тих випадків, коли розмір таких операцій є дуже малим.

Додаток С. Проблеми формулювань

Стиль і зручність у користуванні

1. **Чимало спостерігачів звертають увагу на низьку якість написання Податкового кодексу.** Однією з важливих причин цих проблем є неструктурованість Податкового кодексу. Нумерація статей, на перший погляд, видається науково обґрунтованою, але проблема полягає у недотриманні стилістичних правил, що диктували б структуру кожної зі статей.

2. **Брак єдиної стилістики робить текст погано організованим і ускладнює його розуміння.** Це можна проілюструвати на такому прикладі. Частина друга статті 133 (пункт 133.2) (про платників податку-нерезидентів) є повним реченням. Воно має структуру списку. На початку пункту 133.2 сказано: «Платниками податку - нерезидентами є:», після чого йде список із двох позицій: 133.2.1 (юридичні особи) та 133.2.2 (постійні представництва). Суто граматично, від початку до кінця підпункту 133.2.2 цей пункт є одним повним реченням. З другого боку, пункт 133.1, що починається з подібного вступу («Платниками податку - резидентами є»), складено інакше, а не за правилами пункту 133.2. Тут має місце певна подібність у тому сенсі, що цей пункт був би повним реченням, якби друге та третє речення підпункту 133.1.1 були розміщені деінде. Але навіть у цьому разі включення в пункт (2) правил про нездійснення розподілу прибутків між засновниками хоча й не порушує структури речення, робить його досить складним. Якщо перейти до пункту 134.1, то тут ми знов побачимо структуру списку у формі повного речення, але воно перерване великим об'ємом іншого матеріалу. Якби цей матеріал перенести деінде так, щоб на місці залишився лише перший абзац пункту 134.1.1, то ми одержали б список із пунктів 134.1.1, 134.1.2, 134.1.3 та 134.1.4.

3. **Перше стилістичне правило могло б передбачати, що на рівні десяткової точки текст має бути викладений у вигляді одного повного речення, а на рівні двох точок мають бути викладені частини цього речення.** Проте пункт 138.3 має іншу структуру. Перші слова пункту 138.3 є заголовком. За ним ідуть три підпункти другого рівня, кожен із яких є самостійним повним реченням. Аналогічну структуру має й стаття 139. Тут також є три пункти першого рівня (139.1, 139.2 та 139.3) Кожен із них викладено як заголовок, за яким іде текст на другому рівні.

4. **Друге стилістичне правило могло б передбачати, що кожний пункт має складатись із заголовку з деталізацією змісту в реченнях, викладених на рівні підпунктів.** Кожне з цих правил може вважатися цілком прийнятним, але з них слід обрати якесь одне. Другий підхід зробив би закон зручнішим у користуванні, адже для читача зручно, коли кожна стаття та її пункти мають заголовки, особливо якщо стаття є довгою, як у цьому Кодексі. За цим другим підходом пункт 133.1, наприклад, став би окремим заголовком («Платники податку-резиденти»), за яким ішов би підпункт 133.1.1 у вигляді одного речення, що починалося б словами: «Платниками податку-резидентами є», та було

б оформлене у вигляді списку. Далі йшов би підпункт 133.1.2, який міг би визначати правила щодо неприпустимості розподілу прибутків неприбутковими організаціями. Два незалежних речення, які зараз «висять» наприкінці підпункту 133.1.1 стали б підпунктами 133.1.3 та 133.1.4. У доповненні II показано, як виглядав би такий текст.

5. **Необхідно ухвалити рішення про основні стилістичні правила написання Податкового кодексу та послідовно їх дотримуватись.** Для цього доведеться дещо реорганізувати та переоформити зміст Кодексу, але переписувати його в значних обсягах не доведеться. Фактично, мова йде про редагування вже викладеного в кодексі матеріалу.

6. **Крім цієї стилістичної проблеми для Податкового кодексу характерні формулювання, написані з великою кількістю повторень.** Наприклад, у підпункті 134.1.1 ідеться про «коригування фінансового результату до оподаткування на усі різниці (крім від'ємного значення об'єкта оподаткування минулих податкових (звітних) років)». І це формулювання повторюється в наступному абзаці. Такого повторення можна було б уникнути шляхом простого перехресного посилання. Крім того, повторюється формулювання про платника податків, чий річний дохід (за вирахуванням непрямих податків) не перевищує двадцяти мільйонів гривень. Такого повторення, знов-таки, можна було б уникнути шляхом простого перехресного посилання за умови належної структури тексту. Усунення повторних формулювань спростило читання та розуміння правил.

Погано продумані правила

7. **Ще однією проблемою з текстом Податкового кодексу є правила, котрі, як здається, розроблялися без урахування всіх аспектів справи, включаючи реакцію платників податків.** Прикладом цього є правило тонкої капіталізації, викладене в пункті 140.2. Це правило обмежує включення процентних витрат до складу валових витрат у тих випадках, коли сума заборгованості перед пов'язаними особами перевищує суму власного капіталу більш ніж у 3,5 рази. При цьому сума боргового зобов'язання визначена як середнє арифметичне значень боргових зобов'язань та власного капіталу на початок та кінець звітного податкового періоду. І хоча це визначення є чітким, його формулювання нашттовхує на очевидну думку про можливість його обходу. У випадку укладення угоди про позику з пов'язаною стороною після початку року та погашення позики до кінця року таку позику враховано не буде. Це в багатьох ситуаціях спрощує для платників податків опрацювання планів обходу цього правила.

Неоднозначні формулювання

8. **В інших випадках проблеми пов'язані з неоднозначністю або нечіткістю формулювань.** Візьмімо для прикладу пункт 11 розділу XX (підрозділ) Податкового кодексу, який передбачає

11. При розрахунку амортизації основних засобів та нематеріальних активів відповідно до пункту 138.3 статті 138 цього Кодексу балансова вартість основних

засобів та нематеріальних активів станом на 1 січня 2015 року має дорівнювати балансовій вартості таких активів, що визначена станом на 31 грудня 2014 року відповідно до статей 144 - 146 та 148 розділу III цього Кодексу у редакції, що діяла до 1 січня 2015 року.

Проблема полягає в тому, що це положення зводиться до розрахунку амортизації згідно з пунктом 138.3. З цього положення не видно, яким чином позитивний фінансовий результат реалізації активу, здійснений після 1 січня 2015 року, має розраховуватися згідно з пунктом 138.2. Чи для цього слід використовувати первісну вартість мінус накопичену амортизацію, чи балансову вартість станом на 31 грудня 2014 року? Складність у тому, що в пункті 11, поданому вище, мова йде про амортизацію згідно з пунктом 138.3, тоді як позитивний фінансовий результат реалізації активу не належить до розрахунків амортизації та здійснюється згідно з пунктом 138.2, а не 138.3. У цьому випадку проблему можна було розв'язати, подавши чіткіше посилання на статтю 138 Податкового кодексу, а не лише на амортизацію за пунктом 138.3.

9. **Ще одним прикладом неоднозначних формулювань є визначення доходу з іноземних джерел.** У визначенні податку на прибуток підприємств однією з проблем є наявність двох визначень доходу з іноземних джерел. Перше з них подано у статті з загальними визначеннями Податкового кодексу (підпункт 14.1.54), де вміщено список відповідних доходів, а друге — у вигляді списку у статті 141.4.1. Ці списки мають різні формулювання. Крім того, визначення часто сформульовані неоднозначно. Це ускладнює визначення платниками податків, що саме їм необхідно утримувати.

10. **Нечіткі перехресні посилання або неоднозначні формулювання призводять до ситуацій, у яких платник податків та податкова адміністрація можуть дотримуватися різних поглядів, або в яких платник податків не знатиме, яке правило слід застосовувати.** Це, звичайно, ускладнює дотримання податкового законодавства. З огляду на характер формулювань цю неоднозначність усунути неможливо, але все одно існує величезний потенціал зменшення кількості неоднозначних формулювань у Податковому кодексі.

Надмірне спрощення

11. **У тому, що стосується ППП, реформою 2014 року в цілях спрощення було скасовано ряд правил, але це спрощення зайшло надто далеко.** Було вилучено багато правил, необхідних для належного функціонування ППП, — зокрема, правила, що визначають витрати, які не можуть бути включені до складу валових витрат. Радикального спрощення зазнало оподаткування неприбуткового сектору. Зокрема, більше не оподатковуються прибутки неприбуткових організацій від сторонньої господарської діяльності. Таким чином, перегляд розділу III Податкового кодексу має передбачати також перегляд правил, викладених у редакції Податкового кодексу від 2014 року, на предмет визначення того, чи не надто поспішно було вилучено з нього положення, що були

чинними в попередній редакції. Це, однак, не означає, що необхідно відновити всі правила, що діяли раніше.

Процес перегляду

12. **Попри те, що було б корисно переписати весь Податковий кодекс, спроби його повного перегляду слід робити лише за наявності достатнього часу.** Зазвичай парламент може ухвалювати новий Податковий кодекс протягом більш ніж половини року. Це означає, що якби проект нового Податкового кодексу було подано у Верховну раду на початку 2016 року, то він мав би шанс бути прийнятим до кінця 2016 року. З другого боку, зміни в податковій політиці, що обговорюються в основному тексті цього звіту, для яких бажано було б забезпечити набрання чинності з 1 січня 2016 року, краще було б сформулювати у вигляді змін і доповнень до чинного Податкового кодексу та звести їх обсяг до мінімуму, який має бути схвалений до кінця 2015 року. Звичайно, робота, до певної міри, може вестись паралельно, але в найближчій перспективі пріоритетним завданням має стати внесення необхідних змін і доповнень до Податкового кодексу для впровадження в нього бажаних змін у податковій політиці на 2016 рік.

13. **Для якісного написання тексту необхідно сформувати певну структуру, щоб забезпечила б дотримання передової практики роботи з текстом і в майбутньому.** Досвід інших країн показує, що якісне написання податкового законодавства є можливим лише в разі утворення окремого підрозділу з працівниками-спеціалістами, які відповідають за внесення всіх змін і доповнень у Податковий кодекс. Неважливо, де саме буде розміщено цей підрозділ: при ДФС, Мінфіні або у Верховній Раді. Найважливіше тут — залучити та утримати кваліфікованих працівників, що виконуватимуть цю роботу. Такий підрозділ може бути досить невеликим. До нього мають бути залучені юристи, що спеціалізуються на питаннях оподаткування. Цілком нормально було б залучити до цієї роботи молодь, яка з часом накопичить досвід, але при цьому важливо, щоб вони мали якнайкращу академічну підготовку та якомога вищі навички.

14. **Спеціалісти уряду з питань оподаткування продовжили б у цьому випадку свою роботу з опрацювання пропозицій щодо законодавства, але лише спеціалісти з написання будуть формулювати ці пропозиції мовою законодавчого акту.** Процес написання закону передбачає взаємодію між фахівцем із написання та фахівцями у відповідних сферах законодавства. Таким чином, не слід очікувати, що цей підрозділ ставитиме питання щодо того, які формулювання мусить мати законодавство. Він матиме досвід для того, щоб ставити правильні питання перед фахівцями у відповідних сферах, щоб вони разом мали змогу визначити формулювання, що будуть подані на розгляд у Парламент.

Рекомендації

- З метою перегляду податкового законодавства в майбутньому рекомендується: (1) визначити стилістичні правила складення Податкового кодексу та послідовно їх дотримуватися; (2) вилучити непотрібні та неоднозначні формулювання та (3) визначити правила з урахуванням можливої реакції платників податків.
- Визначити розумні строки подання на розгляд Верховної Ради Податкового кодексу в повністю оновленій редакції з метою забезпечення його прийняття до кінця 2016 року.
- Розглядати розробку змін і доповнень, необхідних для внесення рекомендованих змін у ППП, ЄП та ЄСВ до кінця 2015 року, як пріоритетне завдання.
- Зміцнити спроможності уряду та управління функціями розробки податкового законодавства шляхом залучення на довгостроковій основі юристів, що спеціалізуються на податковому праві.

Доповнення І. Ілюстрація правил, які пропонується запровадити для попередніх платежів та авансових внесків

Платник податків зобов'язаний вносити щомісячні попередні платежі з податку на прибуток підприємств у строки, передбачені для подання декларації з ПДВ за попередній місяць, у такому розмірі:

А Х В,

де

А — сукупний дохід за попередній місяць;

В — відношення зобов'язання з податку на прибуток підприємств згідно з останньою поданою декларацією з цього податку до сукупного доходу за період, за який було подано таку декларацію.

Зобов'язання платника податків зі сплати авансових внесків з податку на прибуток підприємств («АВП») у зв'язку з виплатою дивідендів погашаються за рахунок попередніх платежів з податку на прибуток підприємств, здійснених протягом поточного податкового року до дати виплати дивідендів. Залишок авансового внеску з податку на прибуток підприємств, що залишився після цього заліку, погашається за рахунок наступних зобов'язань зі здійснення попередніх платежів з податку на прибуток підприємств до його повного погашення.

Приклад

Зобов'язання з податку на прибуток підприємств за 2014 рік та за 2015 рік становить 10 одиниць, а сукупний дохід у кожному році становив 100 одиниць. Таким чином, у 2016 році платник податків застосовує відношення суми податку до сукупного доходу в розмірі 10% для розрахунку розміру попередніх платежів.

Припустімо, що в період із січня по квітень 2016 року сукупний дохід становить 150 одиниць у кожному з місяців. Платник податків вносить попередні платежі з податку на прибуток підприємств у розмірі 15 одиниць на місяць.

У травні 2016 року платник податків виплачує дивіденди, за якими авансовий внесок з податку становить 90 одиниць. У цьому випадку попередні платежі в розмірі 60 одиниць уже були здійснені за період із січня по квітень, а залишок авансового внеску до сплати становить 30 одиниць. Якщо обсяги реалізації в травні та червні не зміняться, платник податків зможе списати залишок авансового внеску, сплаченого у травні, на погашення зобов'язання з внесення попередніх платежів.

(Примітка: за умови індексації на рівень інфляції всі вищезазначені платежі будуть індексуватися з урахуванням інфляції).

Доповнення II. Стилiстичний приклад

133.1. Платники податку - резиденти

133.1.1 Платниками податку - резидентами є:

1) суб'єкти господарювання - юридичні особи, які провадять господарську діяльність як на території України, так і за її межами, крім:

а) бюджетних установ;

б) громадських об'єднань, політичних партій, релігійних, благодійних організацій,

в) пенсійних фондів,

г) суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, визначені главою 1 розділу XIV цього Кодексу.

2) Управитель фонду операцій з нерухомістю, який здійснює діяльність відповідно до Закону України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" щодо операцій і результатів діяльності із довірчого управління, що здійснюється таким управителем через фонд.

133.1.2 Метою організацій, які зазначені у підпункті (б) підпункту (1) підпункту 133.1.1.пункту 133.1 статті 133 цього Кодексу, не може бути одержання і розподіл прибутку серед засновників, членів органів управління, інших пов'язаних з ними осіб, а також серед працівників таких організацій.

133.1.3 З метою оподаткування центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, веде реєстр всіх установ та організацій, які зазначені у підпункті (б) підпункту (1) підпункту 133.1.1.пункту 133.1 статті 133 цього Кодексу.

133.1.4 Установи та організації, які зазначені у підпунктах 1(а), (б) або (в) підпункту (1) підпункту 133.1.1.пункту 133.1 статті 133 цього Кодексу, не є платниками податку на прибуток лише після внесення таких установ та організацій до Реєстру неприбуткових організацій та установ контролюючими органами в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

133.1.5. Національний банк України здійснює розрахунки з Державним бюджетом України відповідно до Закону України "Про Національний банк України".