

УДК 336.226.11

І. Р. Беззалько

АНАЛІЗ ДОСВІДУ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ З ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Розглядаються особливості адміністрування прибуткового податку з громадян у розвинених країнах і найбільш поширені методологічні прийоми, які можливо в перспективі адаптувати до вітчизняних умов та застосувати в практичній діяльності податкової служби України.

The author consider on the peculiarities of management of personal income tax in the developed countries and most spreade methodological ways which can be adapted to native conditions in practical work of tax service in Ukraine.

Майбутнє України як держави з визначеним вектором інтеграції в європейську спільноту потребує вироблення відповідних підходів до вдосконалення податкової системи країни. На сьогодні в Україні відсутні механізми адаптації фінансової системи держави до технологій, притаманних високорозвиненим ринковим суспільно-економічним відносинам. Досвід побудови податкової системи з початку існування України як незалежної держави свідчить про те, що податкове регулювання економічних відносин шляхом лише зміни ставок оподаткування, запровадження нових податків, зборів і пільг для окремих платників не приводить до формування виваженої податкової системи.

Значною часткою успіху кожна держава завдячує системі адміністрування податків, через яку і втілюються реальні взаємини між державою та платниками. Саме тому зарубіжний досвід з багатьох напрямів може бути корисним в Україні.

Теоретично головні принципи побудови та реформування податкової системи повинні не підривати підвалин матеріального виробництва й споживання, а навпаки, – сприяти підвищенню їх ефективності. Функціонування податкової системи, в основі побудови якої лежать певною мірою деформовані, хоча й науково обґрунтовані засади, у свою чергу, вкрай негативно впливає на виробничу й соціальну сфери суспільства. У цьому випадку маємо діалектичну взаємозалежність між економікою і податками, які, з одного боку, існують «за рахунок» економіки, а з другого, – мають заохочувально «обслуговувати» цю економіку.

При аналізі даного питання варто розглянути деякі особливості адміністрування податків у розвинених країнах і найбільш поширені методологічні прийоми, які можливо в перспективі адаптувати до вітчизняних умов і застосувати в практичній діяльності податкової служби України.

Головною відмінністю адміністрування податків у Сполучених Штатах Америки порівняно з Україною є значне домінування масово-роз'яснювальної роботи над іншими напрямками діяльності. Механізм сплати податків побудовано на принципах самооподаткування. Платники податків завчасно отримують інформацію про перелік, терміни та основні вимоги щодо сплати належних податків. Основними бюджетоутворюючими податками є прибуткові (на доходи фізичних осіб і на прибутки корпорацій).

Адміністрування прибуткового податку з фізичних осіб залежить від джерела їхніх доходів. Наймані працівники оподатковуються за методом «біля джерела». Справляння провадить роботодавець, враховуючи податкові пільги та знижки. На відміну від української практики сума, що підлягає утриманню за кожний звітний період, визначається найманним працівником спільно з роботодавцем шляхом заповнення форми W4. Потім працівник враховує ці суми при визначенні своїх податкових зобов'язань за результатами річного декларування (як це практикувалося і в Україні згідно з довідками за відповідними формами). Кінцевий розрахунок фізичної особи з бюджетом з прибуткового податку має бути завершено до 15 квітня наступного за звітним року.

Фізичні особи також мають право на продовження терміну заповнення декларації (на два – чотири місяці). Однак це не означає збільшення строку сплати податку. Задекларувавши свої доходи, платник може або сам розрахувати суму податкового зобов'язання, або скористатися послугою служби внутрішніх доходів, яка повідомить його про визначену суму податку до сплати.

Фізичні особи також можуть використовувати метод оціночних платежів, суть якого полягає в тому, що платник податку попередньо оцінює можливі річні доходи, витрати на пільги і визначає мінімальну суму платежу. Ця сума сплачується до бюджету, а після закінчення року здійснюється кінцевий розрахунок з бюджетом згідно з поданою декларацією. Щороку фізичними особами подається 100 млн. декларацій. Їх перевіряють за допомогою комп'ютера, у тому числі шляхом порівняння з даними служби державного соціального забезпечення. Однак більш детальній перевірці піддають лише 1 – 1,5% декларацій. Водночас цей показник є різним для окремих груп платників. Так, серед платників з оподатковуваними доходами до 10 тис. дол. перевірки охоплюються лише 0,35 – 0,45% декларацій. Для платників, доходи яких досягають 10 – 25 тис. дол., цей показник становить 0,6%, для платників з доходами 25 – 50 тис. дол. – 1,2%. Якщо доходи, отримані від дрібного підприємництва, становлять 25 – 100 тис. дол., перевіряється 2,1% декларацій, більше 100 тис. дол. – 4,2%, понад 100 тис. дол., отриманих від фермерства, – 2,7% [1].

Варто зауважити, що декларація про доходи фізичних осіб є досить громіздкою й складною (для її заповнення потрібно майже 16 годин). У зв'язку з тим існує мережа фірм, які надають платні послуги з податкового обслуговування. Крім того, ряд фірм пропонує комп'ютерну програму для автоматичних розрахунків, яка, втім, є досить дорогою. Але при цьому платник може скористатися не лише можливостями електронних підрахунків, а й електронного переказу коштів. Складність полягає лише в тому, що комп'ютерні перекази можуть здійснюватися лише через спеціальні податкові фірми, оскільки домашні комп'ютери не мають виходу до мережі служби внутрішніх доходів країни. Такі перекази через податкові фірми також є платними й обертаються для громадян додатковими витратами. Крім того, банки пропонують кредити платникам, які скористалися електронною системою розрахунків й очікують повернення зайво сплачених податків у сумі 2,5 – 3 тис. дол. Вони можуть отримати належну їм суму від банку відразу за умови посередництва податкової фірми. Вартість такої послуги визначається виходячи з 18 – 20% річних. Обов'язковою умовою банку є повернення державою коштів платникові на рахунок, відкритий у цьому банку [3]. Щодо служби внутрішніх доходів, то комп'ютеризація процесів подання звітності та розрахунків для неї є доволі вигідною. Адже обробка заповнених вручну бланків обходиться державі у 14 разів дорожче.

Вивчення даних про роботу Головного податкового управління Франції також свідчить про орієнтацію в бік масово-роз'яснювальної роботи. Крім прийому та інформування відвідувачів, французькі податківці надають платникам послуги через мережу телефонних довідкових служб. У більшості мерій та в громадських організаціях працюють інформаційні пункти. Широко практикуються телевізійні передачі з відповідями на запитання стосовно практичного оподаткування. Публікуються податкові довідники, огляди податкового законодавства (в Україні це здійснюють переважно приватні засоби масової інформації та аудиторські фірми). Досить стабільною є практика проведення зустрічей-консультацій з платниками. Усе це дає змогу підвищувати рівень добровільної сплати податків. Велика увага приділяється навчанню персоналу. З початку навчання слухачам Національної податкової школи та Національної школи кадастру надаються всі права на пільги, відпустки та соціальний захист відповідно до посади податкового інспектора.

Основними доходами французького бюджету є непрямі податки. Другим за обсягами надходжень податком у країні є прибутковий податок з фізичних осіб. Раніше податкові органи при проведенні перевірок широко застосовували метод експертизи загальних доходів платника, отриманих з усіх джерел. Однак практика довела, що такі широкомасштабні перевірки є зайвими. Сьогодні здійснюється вибіркового контролю, що ґрунтується на принципі структурної економічної вибірки [5].

Цікавим для України є шведський досвід податкового адміністрування. Національне податкове відомство Швеції щороку забезпечує надходження до державної казни 1000 млрд. крон у вигляді податків. Основну увагу, як і в більшості європейських країн, приділяє масово-роз'яснювальній та консультативній роботі. Податкове законодавство цієї скандинавської країни є також досить громіздким і складним. У середньому щотижня парламент приймає одну поправку до законодавчих актів з питань оподаткування. У зв'язку з тим на податківців покладено обов'язок надання допомоги платникам. В основному консультативне спілкування з платниками здійснюється через комп'ютерну мережу. Протягом місяця лише сайт Гетеборзького регіонального податкового управління в мережі Internet відвідують 100 тис. осіб.

Дані отриманих декларацій по прибутковому податку опрацьовуються в двох спеціальних центрах і заносяться до національної електронної системи «P11MA». Ця система обробляє 5,5 млн. декларацій щороку і містить 600 видів інформації стосовно кожного платника за останні три роки. Кожен з 10 регіонів країни має свій банк даних. Крім того, система живиться інформацією з ряду 21 місцевих внутрішніх і зовнішніх систем (баз даних). За допомогою системи «P11MA» на основі прийнятої теорії ризику проводиться відбір платників для податкових перевірок.

Податкові органи Швеції використовують у своїй роботі і єдину базу даних Європейського Союзу – «U1E5». Доступ до даних цієї системи здійснюється через центральний офіс зв'язку в Стокгольмі, де працюють три – чотири особи. Центральний офіс зв'язку має по одному представнику в регіонах. Для отримання інформації податковий інспектор звертається із запитом до регіонального представника. Запит передається до центрального офісу, де розглядається протягом трьох місяців (в особливих випадках – місяць). При цьому доступ до конфіденційної інформації суворо обмежується. Інспектор має право цікавитись інформацією лише щодо платників, з якими він працює безпосередньо. Податкова поліція, прокуратура, суди також можуть подавати запити про надання інформації із системи «U1E5», але тільки через податкові органи [2].

Аналіз розвитку податкових систем європейських країн свідчить про дедалі більшу роль прямого оподаткування, насамперед прибуткового оподаткування доходів громадян. Зростаюча податкова культура і свідомість платників прямих податків дають змогу забезпечувати сталі надходження до бюджету й використовувати податки як інструменти, що стимулюють прискорення науково-технічного прогресу, збільшення зайнятості, рівномірний розвиток територій і т. ін. Порівняння чинних систем оподаткування громадян в Європейському Союзі й Україні виявляє багато суперечностей, які повинні бути вирішені найближчим часом. Середня ставка прибуткового податку в Україні з фізичних осіб у 1998 – 1999 рр. складала 16,5%, а в європейських країнах – не менше 30%. Проте Україна не має сьогодні можливості застосовувати більші ставки податку, оскільки доходи населення надзвичайно низькі. У 1998 р. порівняно з 1997 р. реальні доходи після оподаткування скоротилися на 5,8%. А в розвинених європейських країнах упродовж останніх десятиліть (1955 – 1986 рр.) розмір реальної заробітної плати зростає: наприклад, у Великобританії – у 1,8 раза; у Франції – у 2,4; у Німеччині та Італії – у 2,8 раза. У 90-ті роки ці процеси зберігали свою динаміку в країнах Європейського Союзу, реальна погодинна зарплата робітників в обробній промисловості зросла на 7% порівняно з 1985 роком [2].

Важливим напрямком реформування національного оподаткування є перехід до оподаткування сукупного валового доходу платника податку, який охоплює суму доходу з усіх джерел у грошовій, матеріальній і нематеріальній формах. Досвід передових країн свідчить, що система прибуткового оподаткування громадян часто включає і доходи від володіння житловими будинками, приміщеннями для професійного використання, сільськогосподарськими землями та будівлями. Кожному виду нерухомості відповідає розмір доходу, що береться для розрахунку незалежно від того, чи був дохід реально отриманий, чи ні. Такий механізм забезпечує ефективне функціонування ринку нерухомості й надходження до бюджетів.

Фіскальна політика дає змогу вирішувати завдання стратегічного характеру: встановлювати оптимальне співвідношення між прямими й непрямими податками, персоналізувати податок залежно від платоспроможності платника. Таким стратегічним інструментом можна вважати перехід до спільного оподаткування доходу сім'ї як бази оподаткування. Так, у Франції з 1947 р. використовується система сімейного коефіцієнта, яка може послабити прогресивність оподаткування залежно від стану та наявності інших членів сім'ї – дружини, дітей віком до 18 років і незалежно від віку – інвалідів, а також військовослужбовців, студентів. Саме тому за однакового рівня доходів сім'я сплачує податок менший, ніж неодружена особа, що позитивно впливає на фінансовий стан сімейної пари. Як свідчать факти, ця допомога сім'ї збільшує рівень її доходу: у середньому сума податку знижується на 15%, а число оподатковуваних сімей – на 11%, причому таке зниження найпомітніше для осіб з невисокими доходами.

В інших країнах Європейського Союзу спільне оподаткування сім'ї використовується поряд з окремим (наприклад, у Великобританії) чи із застосуванням податкових класів, як у Німеччині, проте позитивний вплив такого підходу очевидний. Тому подібні до цих заходи мають бути відображені і в законодавстві України щодо оподаткування доходів фізичних осіб.

Це дасть змогу диференційовано оподатковувати різні верстви громадян залежно від сімейного стану, кількості утриманців і, отже, досягти позитивних соціальних зрушень.

За допомогою змін щодо тактики оподаткування в європейських країнах визначають правила та режими, спрямовані на підтримку (пільги) чи покарання (штрафи) тієї чи іншої діяльності або операції чи групи платників. Дуже поширений тактичний інструмент – звільнення від оподаткування певних категорій платників для заохочення інвестицій та наймання робочої сили. Досить популярними формами є зниження бази оподаткування й застосування знижених ставок податку. Ці заходи можуть бути тимчасового або перманентного характеру і зумовлюються завданнями соціально-економічного розвитку держави.

Досвід країн-учасниць Європейського Союзу засвідчив, що зниження верхньої межі оподаткування, по-перше, сприяло зростанню особистих заощаджень населення, а це дозволило використовувати звільнені від оподаткування кошти на інвестиційні цілі. По-друге, спричинило збільшення самого споживання, що, звичайно, дало імпульс для розвитку цілих галузей економіки, скоротило запаси товарної маси, вплинуло на зниження рівня цін. Завдяки цьому зменшився рівень інфляції, зміцніла національна валюта. Загалом у багатьох країнах зріс неоподатковуваний мінімум доходів громадян, що створило відповідні умови для економічного зростання.

Упровадження податків чи зміни в податкових системах європейських країн супроводжуються широкою агітаційною кампанією щодо переваг і важливості тих чи інших кроків у сфері оподаткування. До такої роботи поряд з державними податковими органами залучаються й приватні фірми. У нашій державі цього немає, тому більшість населення сприймає запровадження податків негативно. А в деяких країнах Європейського Союзу прийняття тих чи інших податкових законів можливе лише після отримання згоди населення шляхом референдуму. Розширення демократичних засад у подальшому позитивно вплине на весь податковий процес. Є підстави стверджувати, що такі форми вкрай необхідні й для України [4].

Зарубіжні країни, пройшовши еволюційний шлях розвитку своїх податкових систем, свого часу запровадили ефективні засоби та методи управління процесами справляння податків. Аналіз їхнього досвіду дає змогу дійти висновків про прийнятність деяких практичних рішень для застосування в Україні. Заслужують на увагу перенесення акцентів на сегмент масово-роз'яснювальної роботи та налагодження партнерських взаємовідносин з платниками, лібералізація процесів подання – прийняття звітності та проведення перевірок, застосування прогресивних методів відбору платників для здійснення перевірок тощо.

Результати дослідження зарубіжного досвіду адміністрування податків здатні в майбутньому справити значний вплив на підвищення ефективності діяльності фіскальних служб нашої держави.

1. Браславец О. Ю. Методи захисту прав та інтересів платників податків в законодавстві Сполучених Штатів Америки // Актуальні проблеми економіки. 2002. № 11. С. 61 – 68.
2. Єфименко Т. І. Реформа прибуткового податку в Україні у контексті світового досвіду // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. 2002. Вип. 3 С. 75 – 78.
3. Любимов Л. Л. Вопросы налогообложения в странах Северной Америки и в СРСР. М., 1989.
4. Мельник П. В. Развитие податковой системы в переходной экономике. Ірпінь, 2001.
5. Толстопятенко Г. О. Европейское налоговое право. М., 2001.