

УДК 336.025

А. А. Славкова, к.е.н.,
доцент кафедри фінансів
ДВНЗ «КНЕУ імені В. Гетьмана»

ОСОБИСТИЙ ПРИБУТКОВИЙ ПОДАТОК: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРУВАННЯ

АННОТАЦІЯ. У статті узагальнено та систематизовано зарубіжний досвід адміністрування особистого прибуткового податку. Виявлені чинники, що негативно впливають на поведінку податкоплатника і на адміністрування особистого прибуткового податку в Україні.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: особистий прибутковий податок, адміністрування особистого прибуткового податку, масово-роз'яснювальна робота, податковий контроль.

АННОТАЦИЯ. В статье обобщен и систематизирован зарубежный опыт администрирования личного подоходного налога. Выявлены факторы, которые негативно влияют на поведение налогоплательщика и на администрирование личного подоходного налога в Украине.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: личный подоходный налог, администрирование личного подоходного налога, массово-разъяснительная работа, налоговый контроль.

ABSTRACT. The article summarized and systematized international experience administration personal income tax. Defined by factors that affect the behavior of taxpayers and the administration of personal income tax in Ukraine.

KEY WORDS: personal income tax, personal income tax administration, mass outreach, tax control.

Досліджуючи сукупність податків та інших платежів податкового характеру, чітко виділяється система особистого прибуткового оподаткування, що займає ключове місце у податкових системах розвинених країн. Особисте прибуткове оподаткування є регулятором взаємовідносин між державою і громадянами — платниками податків. Воно, з одного боку, створює фінансову базу держави, а з другого — виступає головним знаряддям реалізації її економічної доктрини. За допомогою особистого прибуткового податку можна згладжувати нерівності розподілу доходів між заможними і малозабезпеченими верствами населення; маніпулюючи рівнем податкового навантаження громадян, — впливати на граничну схильність до заощадження населення, тим самим формуючи підґрунтя для інвестицій. Проте його основним призначенням є забезпечення стабільних надходжень до бюджету держави. В країнах Євросоюзу частка особистого прибуткового

податку в середньому у структурі податкових надходжень становить понад 25 %. Серед високорозвинутих країн світу завдяки цьому податку акумулюються надто великі податкові надходження: в Данії — 53,2 %, Австралії — 38,5 %, США — 37,7 %, Канаді — 35 %, Фінляндії — 31,2 %, Швеції — 30,4 %. Відносно незначна фіскальна роль особистого прибуткового податку спостерігається у Словаччині — 10,2 %, Чехії — 12,8 %, Греції — 14 %, Франції — 17,3 % [1, с. 298—299]. У країнах останньої групи основна частина податкового навантаження перенесена на споживання.

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 мірою така податкова система будується на реальних взаєминах держави і платників податків, що проявляється через систему адміністрування. Тому дослідження зарубіжного досвіду адміністрування особистого прибуткового податку, який зачіпає інтереси як держави і суспільства в цілому, так і кожного громадянина зокрема, може бути корисним для України.

Питанню вивчення основ побудови податкових систем зарубіжних держав і порядку оподаткування фізичних осіб присвячується досить багато наукових праць, зокрема, таких сучасних науковців, як В. Вишневського, Ю. Іванова, А. Крисоватого, І. Майбурова, В. Мельника, А. Нікітішина, А. Соколовської, К. Швабія та ін. Без сумніву, мова не йде про механічне спадкування обраної моделі податкової системи, функціонуючої в одній або в кількох економічно розвинених державах. У даному випадку вирішальним є ретельне вивчення характеристик різних моделей оподаткування з виділенням деяких елементів, які змогли б максимально адаптуватися до української системи оподаткування доходів населення, з урахуванням особливостей розвитку вітчизняної економіки, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності та забезпечення нормального функціонування системи державних фінансів в цілому. Щоб знайти адекватну сучасному етапу розвитку України модель податкової системи, необхідно проаналізувати загальні закономірності формування податкових систем, що відбивають причинно-наслідкові зв'язки між певними

параметрами соціально-економічного, культурного розвитку країни і сукупністю особливостей її податкової системи. Відповідність характеристик податкової системи таким причинно-наслідковим зв'язкам є критерієм адекватності.

Таким чином, завданням цього дослідження є узагальнення та систематизація зарубіжного досвіду адміністрування особистого прибуткового податку і виділення деяких елементів, які змогли б максимально адаптуватися до української системи оподаткування доходів населення, з урахуванням особливостей розвитку вітчизняної економіки.

Досліджуючи зарубіжний досвід з позиції адміністрування особистого прибуткового податку, необхідно згадати, що адміністрування передбачає розробку та підтримку ефективної та раціональної організації системи управління, яка забезпечує виявлення та вирішення проблем, пов'язаних із справлянням податку. Така система включає: приймання та обробку податкової звітності; надання консультацій і роз'яснень порядку застосування податкового законодавства; організацію обліку нарахованих і сплачених грошових зобов'язань платників податків; оскарження рішень контролюючих органів; податковий контроль (інформаційно-аналітичне забезпечення, облік платників податків, податкові перевірки); погашення податкового боргу; відповідальність за порушення податкового законодавства платників і контролюючих органів.

На даний час в Україні склалася ситуація, коли під час обчислення та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) інтереси фізичних і юридичних осіб не збігаються з інтересами держави. Основною причиною цього є низька податкова культура громадян і суб'єктів підприємницької діяльності, а звідси — значна тінізація економіки. Тому запобігання ухилянню від оподаткування або мінімізації сплати податків є одним із ключових напрямів діяльності податкової служби, що здійснюється за допомогою масово-роз'яснювальної роботи і податкового контролю.

Характерною відмінністю адміністрування податків, зокрема особистого прибуткового, в більшості розвинених країн (наприклад, США, Великобританії, Швеції, Франції, Німеччині) є система, побудована на принципі самооподаткування, тобто самостійне визначення суми податку та її сплата згідно з заповненою податкоплатником декларацією. В той же час у цих країнах осно-

вну увагу приділяють масово-роз'яснювальній і консультативній роботі, оскільки податкове законодавство є досить громіздким і складним.

Податок із заробітку найманих працівників утримується роботодавцем, а ті громадяни, які отримують доходи з декількох джерел, подають податкову декларацію. Правильність суми податку визначається після закінчення відповідного календарного року на основі декларації платника. Декларація перевіряється відповідним фінансовим органом і підтверджується у формі податкового повідомлення, якщо перевіркою порушень не виявлено. Так відбувається у всіх зазначених вище країнах, окрім Великобританії, де особистий прибутковий податок як розраховується, так і стягується на кумулятивній базі. В інших країнах кумулятивна база характерна тільки для нарахування податку. Податок сплачується кожний тиждень виходячи із заробітку за цей тиждень.

У США існує мережа фірм, які надають платні послуги з податкового обслуговування тих платників особистого прибуткового податку, які мають подавати декларацію про доходи. 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 США. Такі перекази через податкові фірми також є платними й обертаються для громадян додатковими витратами. Крім того, банки США пропонують кредити платникам, які скористалися електронною системою розрахунків і 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 платнику на рахунок, відкритий у цьому банку [2, с. 207].

У Швеції консультативне спілкування з платниками особистого прибуткового податку здійснюється через комп'ютерну мережу. Рівень комп'ютеризації і методи контролю за доходами дають змогу складати декларації про доходи більшості населення

безпосередньо в податковій службі та розсилати їх громадянам. Останнім треба тільки поставити свій підпис, і лише у випадку незгоди прийти до податкового органу. Відомості про доходи фізичних осіб у Швеції не є податковою таємницею.

У Німеччині питання податкових консультацій регулюються спеціальним Законом про податкові консультації. Податкоплатники можуть вдаватися до консультації податкових консультантів, вповноважених по податках адвокатів, аудиторів, які відповідають за правильність нарахування податків. Інші фізичні чи юридичні особи, що надають консультаційні послуги, караються грошовим штрафом.

Французькі податківці крім прийому та інформування відвідувачів надають платникам послуги через мережу телефонних довідкових служб. У більшості мерій, а також у громадських організаціях працюють інформаційні пункти. Широко практикуються телевізійні передачі з відповідями на запитання стосовно практичного оподаткування. Публікуються податкові довідники для підприємців, огляди податкового законодавства. Досить стабільною є практика проведення зустрічей-консультацій з платниками. Все це дає змогу підвищувати рівень добровільної сплати податків.

На відміну від вітчизняних реалій, в яких передові комп'ютерні технології в процесі подання податкової звітності не так давно почали застосовуватися на практиці, в Австралії визначення податкового зобов'язання та суми податку, що підлягає поверненню, за допомогою інформаційних технологій вже досить широко використовується. Пересічний платник податку може скористатися через мережу Інтернет так званим *tax calculator* — податковим калькулятором, робота якого побудована за принципом певного алгоритму. Задаючи суму отриманого доходу та параметри, що є характерними для платника податку (пільги, знижки, витрати), програма самостійно обраховує необхідні фіскальні показники [3, с. 67]. Аналогічна практика існує і в Австрії.

Що ж стосується контролю за правильністю відображення даних своїх доходів та суму дозволених відрахувань платників податків, то в різних країнах їх відбір для податкових перевірок проводять на основі прийнятої теорії ризику.

Служба внутрішніх доходів (СВД) США в змозі провести розслідування фінансових справ тільки за 1—1,5 % поданих декла-

рацій фізичних осіб. 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., перевіряються 2,1 % декларацій, понад 100 тис. дол. — 4,2 %, понад 100 тис. дол., отриманих від фермерства, — 2,7 % [2, с. 207]. Отже, чим більший дохід фізичної особи, тим більша ймовірність перевірки її податкової декларації.

Спільною сферою співпраці податкових служб США є активний обмін інформацією між Федерацією і штатами з ціллю кращого стягування, зокрема особистого прибуткового податку. Федеральний закон уповноважив СВД передавати інформацію, пов'язану з федеральними податками, податковим службам штатів за умови, що вона буде використовуватись виключно в інтересах цих служб і надійно захищена від несанкціонованого розкриття і розповсюдження.

У Франції розроблена і впроваджена сітка комп'ютерного аналізу на базі інформаційних сіток місцевих податкових управлінь і служб. Тут діє система управління інформацією по зіставленню даних про винесення податкових платежів, яка дозволила скоротити обсяг технічної роботи, що виконується службовцями фіскальних установ. Податкові органи Франції під час проведення перевірок широко застосовували метод експертизи всіх доходів платника, отриманих з усіх джерел. Однак з часом практика довела, що такі широкомасштабні перевірки є зайвими. Сьогодні здійснюється вибірковий контроль, що ґрунтується на принципі структурної економічної вибірки.

Канадським агентством мит і зборів щорічно перевіряється не більше 2 % податкоплатників, що обумовлено активним використанням інформаційних технологій і програмного забезпечення, яке дає змогу шляхом зіставлення різноманітних контрольних параметрів і даних з різних джерел проводити відбір до проведення податкової перевірки платників, ймовірність порушення якими податкового законодавства особливо велика [4, с. 120].

У Швеції повноваження зі збору податків, перевірки правильності їх нарахування і стягнення податкових недоїмок покладені

на Агентство зі сплати податків. Організаційна структура податкових органів країни базується на трьох моделях, які взаємодіють досить ефективно: високий рівень добровільності сплати податків, повернення надлишку сплачених податків в автоматичному режимі. Це свідчить про те, що ефективним може бути запровадження не однієї з зазначених вище моделей, а їх об'єднання, що дасть можливість створити єдину структуру податкових органів, яка буде найбільшою мірою відповідати потребам соціально-економічного розвитку держави.

У Швеції дані отриманих декларацій обробляються у двох спеціальних центрах і заносяться до національної електронної системи «PUMA». Ця система містить 600 видів інформації про кожного платника за останні три роки. Крім того, регіон Швеції має свій банк даних. Окрім внутрішньої інформації, податківці живляться інформацією із зовнішніх систем. Серед зовнішніх баз даних слід відзначити бази даних митниці, шляхового управління (з видачі ліцензій транспортним організаціям), управління ринку праці, державного страхового управління, патентного і реєстраційного відомства, ліцензійного відомства тощо. За допомогою системи «PUMA» на основі прийнятої теорії ризику провадиться відбір платників для податкових перевірок [2, с. 211]. Податкові органи Швеції у роботі також використовують єдину базу даних ЄС, яка дає змогу відстежувати угоди платників податків на території Європейського Союзу. Доступ до даних цієї системи здійснюється через центральний офіс зв'язку у Стокгольмі, де працюють тричотири 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 він розглядається протягом трьох місяців (в особливих випадках — протягом місяця). При цьому доступ до конфіденційної інформації суворо обмежується. Інспектор має право запитувати інформацію лише про платників, з якими він працює безпосередньо. Податкова поліція, прокуратура, суди також можуть подавати запити щодо надання інформації з даної системи, але лише через податкові органи [2, с. 211—212].

У кожній країні існує свій, специфічний, механізм адміністрування особистого прибуткового податку зі своїми перевагами і недоліками. Водночас необхідно враховувати, що досвід подат-

кового регулювання розвинених країн сформувався виходячи з їх конкретних історичних та економічних особливостей, тому і можливості його практичного запозичення обмежені. Отже, необхідно залучати найбільш прийнятний до наших умов податковий інструментарій.

На сьогодні в Україні проведена велика робота щодо впровадження зарубіжного досвіду адміністрування у національну податкову систему, зокрема:

- законодавством встановлено обов'язок подавати податкову декларацію не всім платникам податків, а тільки тим, хто не пов'язаний з податковими агентами [5, ст. 179];

- проводиться активна масово-роз'яснювальна робота через пресу, радіо, телебачення, Інтернет; надання консультацій у письмовій формі, по телефону, через особистий прийом;

- проводяться заходи, які направлені на забезпечення добровільної сплати податків, обмеження тіньової економіки, підвищення рівня контролю за правильністю нарахування, повнотою та своєчасністю сплати податків;

- частково змінена організаційна структура податкових органів України — створено окремий спеціалізований підрозділ для податкового обслуговування великих платників податків;

- поступово налагоджуються відкриті та взаємовигідні відносини працівників органів державної податкової служби з платниками податків.

Втім існують причини, які не дозволяють досягти повного налагодження взаємовідносин платників податку на доходи фізичних осіб та органів податкової служби, і це: бюрократичність; часті зміни у податковому законодавстві; невідповідність правового статусу платників та контролюючих органів та відсутність між ними зворотного зв'язку; каральний характер податкової системи; відсутність гласності у реалізації податкової політики держави та інформації про ефективне використання фінансових ресурсів та ін. За різними міжнародними оцінками та експертними висновками, взаємовідносини між платниками податків і податковими органами України є непрозорими й надмірно бюрократизованими. Чинні механізми державного управління у сфері оподаткування істотно знижують ефективність процесу адміністрування податку на доходи фізичних осіб та рівень національної податкової конкуренції.

Державна політика у сфері особистого прибуткового податку в Україні залишається неефективною. Для посилення її дієвості слід зробити все можливе, щоб підвищити відповідальність саме працівників, зацікавити їх декларувати свої доходи та зміцнювати податкову та платіжну дисципліну, що є, на жаль, довготривалим процесом. При цьому в першу чергу необхідно звернути увагу на чинники, які спричиняють несутимливу поведінку податкоплатника при оподаткуванні їх доходів, а саме:

1) недосконалість елементів податку на доходи фізичних осіб (наприклад, застосування малопрогресивної моделі оподаткування доходів (з доволі низькою верхньою ставкою особливо порівняно з ринково розвинутими країнами), наявність значного кола пільг);

2) низький рівень доходів населення і заборгованість по заробітній платі;

3) фінансово-майнова нерівність громадян і велика диференціація доходів працюючого населення.

Отже, аналіз таких складових адміністрування особистого прибуткового податку як масово-роз'яснювальна робота і податковий контроль у деяких зарубіжних країнах дає змогу дійти висновку, що в Україні проводиться значна робота з впровадження світового досвіду у діяльність державної податкової служби. В той же час існують причини, які не дозволяють повністю впровадити досвід зарубіжних країн у вітчизняну практику. Відтак, доцільно їх враховувати при удосконаленні адміністрування податку на доходи фізичних осіб в Україні.

Бібліографічний список

1. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway. — Luxembourg: Eurostat — 2011 edition.

2. Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу : монографія // В.М. Мельник — К. : Комп'ютерпрес, 2006. — 277 с.

3. Нікітішин А. О. Використання іноземного досвіду при оподаткуванні доходів фізичних осіб / А. О. Нікітішин // Формування ринкових відносин в Україні. — 2007. — № 9. — С. 67—69.

4. *Крисоватий А. І.* Адміністрування податків в Україні: організація та напрями трансформації : моногр. / А.І.Крисоватий, Т.Л.Томнюк. — Тернопіль : ВПЦ, «Економічна думка ТНЕУ», 2012. — 212 с.

5. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до матеріалів : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

6. Майбуров И.А. Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика: монография / Майбуров И.А. ; [под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, А. И. Крисоватого]. — К. : Кондор, 2011. — 352 с.

7. Турбулентность налоговых реформ / [С. И. Юрий, А. И. Крисоватый, И. А. Майбуров, Т. В. Кошук]. — К. : Знання, 2011. — 382 с.

Стаття надійшла до редакції: 04 березня 2013 року