

## СТЯГУВАННЯ ПРИБУТКОВОГО ПОДАТКУ З ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ – АНАЛІЗ НАСЛІДКІВ ЗАСТОСУВАННЯ ТАКОГО ВАРІАНТУ ПОДАТКУ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

Зараз на порядку денному в Україні стоїть реформа прибуткового податку з громадян. Розглядається ціла низка пропозицій, і всі вони істотно різняться між собою як щодо визначення бази оподаткування, так і щодо структури ставок. Однак серед них є одна пропозиція, яка передбачає перетворення цього податку з податку, що сплачується до місцевого бюджету за місцем походження доходу (тобто за місцем роботи платника податку), на податок, що сплачуватиметься до місцевого бюджету за місцем проживання платника. Йдеться про пропозицію народного депутата С. Терьохіна (2002), згідно з якою платники податків мають сплачувати прибутковий податок з громадян не за місцем роботи, а за місцем проживання. Необхідність цього переходу аргументується тим, що споживання більшості місцевих суспільних послуг платниками податку відбувається там, де вони мешкають, а не там, де працюють.

У тих західних країнах, де застосовується прибутковий податок з громадян у вигляді місцевого податку, він стягується саме за місцем проживання. В Україні, однак, прибутковий податок з громадян є не місцевим, а загальнодержавним податком, закріпленим за місцевими бюджетами, тобто всі надходження від нього спрямовуються до місцевих бюджетів і застосовуються для фінансування їхніх видатків. Можливість переходу до податку за місцем проживання і відповідно зарахування надходжень від нього до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці, в якій мешкає платник, порушує низку важливих питань, вивченню яких і присвячена ця стаття. По-перше, як застосування принципу стягнення за місцем проживання вплине на розподіл надходжень від прибуткового податку з громадян між місцевими бюджетами? Відповідь на це запитання є дещо несподіваною: перехід до нової системи не матиме ніякого або майже ніякого впливу на розподіл надходжень. По-друге, чи залишиться ця відповідь незмінною, якщо буде дозволено запровадження додаткових прибуткових податків з громадян, як передбачається в проекті Податкового кодексу? По-третє, на що ще вплине перехід до стягнення за місцем проживання, крім розподілу надходжень? Насамкінець, які зміни слід внести до системи адміністрування податку, аби можна було успішно застосовувати принцип місця проживання? Перш ніж розглянути всі ці питання по черзі, ми в цій статті зупинимося на тому, наскільки важливим для ефективності роботи та підзвітності органів місцевого самоврядування є наявність у їхньому розпорядженні істотного прирісного джерела доходів.

### 1. Прирісне джерело доходів місцевих бюджетів України

В Україні, як і в інших колишніх радянських республіках, місцеві бюджети не мають істотного прирісного джерела доходів. На сьогодні джерела доходів, на які певною мірою мають вплив органи місцевого самоврядування, обмежуються строкатим набором місцевих податків і зборів і платою за землю. Однак жодне з цих доходних джерел не є істотним прирісним джерелом. Усі разом місцеві податки та збори становлять лише близько 3,6 відсотка загальної суми доходів місцевих бюджетів України. Зростанню цієї частки заважає те, що бази оподаткування цих податків і зборів мізерні, а до того ж, центральний уряд обмежує можливості місцевих органів щодо встановлення рівня ставок оподаткування. Аналогічні обмеження існують і стосовно плати за землю, яка становить близько восьми відсотків сукупної суми місцевих доходів. Щодо землі, яка пройшла процедуру оцінки останнім часом, органи місцевого самоврядування можуть встановлювати ставку плати, обмежену одним

<sup>1</sup> Автор – Вейн Серкс.

відсотком бази оподаткування. Щодо землі, яка вже давно не проходила оцінку, вони мають більшу свободу дій, але однаково в дуже вузьких межах. Проблема не обмежується лише тим, що органи місцевого самоврядування мають дуже малі можливості для маневру зі ставками – вони так само обмежені й у можливостях розширення бази оподаткування. У випадку місцевих податків і зборів база оподаткування мізерна, що ж до плати за землю, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати пільги, бо встановлюються вони переважно на центральному рівні.

За умов, коли місцеві бюджети не мають достатньо надійного і значного джерела прирідних доходів, їхні видатки визначаються, головним чином, сумою трансфертів та закріплених за ними доходів (в основному – прибуткового податку з громадян), які використовуються для фінансування видатків, що враховуються при визначенні трансфертів. За цих умов органи місцевого самоврядування не мають можливості адекватно реагувати на місцевий попит, розширюючи чи звужуючи обсяги суспільних послуг, підвищуючи чи знижуючи ставки на місцеві джерела доходів чи майна або корегуючи обсяги видатків. Таким чином, органи місцевого самоврядування України позбавлені фіскальних інструментів, які дозволяли б їм працювати у фіскальному плані більш гнучко і відповідально. Справжня ж, тобто ефективна децентралізація йде пліч-о-пліч із наявністю в органів місцевого самоврядування істотного прирідного джерела доходів.

Так само, як і в інших країнах, що утворилися на території колишнього СРСР, в Україні широко обговорювалися й вивчалися два варіанти розширення фіскальних можливостей органів місцевого самоврядування за рахунок надання їм прирідного джерела доходів. Один варіант полягає в запровадженні й застосуванні місцевого податку на нерухомість. Однак загальноновизнаною є думка, що на створення податку на нерухомість на основі ринкової вартості майна, як це має місце на Заході, піде значний час, можливо 5-10 років.

Тим часом є й інший варіант – надати органам місцевого самоврядування можливість застосовувати додаткові місцеві податки на доходи громадян. У ході міжбюджетної реформи, яка відбувається останнім часом у Польщі, було обрано саме цей шлях, та й проект закону “Про місцеві податки і збори”, ухвалений Верховною Радою в першому читанні, також свідчить про те, що Україна рухається в тому самому напрямку. Згідно з цим новим законопроектом, який було включено як складову до проекту Податкового кодексу, органам місцевого самоврядування (міст та районів) буде надано право встановлювати додаткові податки в розмірі від 1 до 3 відсотків від бази оподаткування прибутковим податком з громадян, визначеної центральним урядом.<sup>2</sup>

У цій статті вивчається питання про те, наскільки здійсненою і бажаною є реалізація цієї пропозиції про застосування додаткових податків на прибутки громадян, а також яких наслідків можна очікувати від спрямування всіх надходжень від них до бюджетів за місцем проживання платників. Як буде видно з наведеного нижче обговорення, в разі стягнення податку за принципом походження, це, швидше за все, призведе до небажаних наслідків. Тобто застосування додаткових податків за принципом походження є можливим, але небажаним. З іншого боку, застосування податку за принципом місця проживання може призвести до проблем адміністративного плану. Інакше кажучи, збирання додаткового податку за принципом місця проживання є більш привабливим, але його запровадження може виявитись неможливим. З цих причин найкращим виходом із становища, що склалося, є якнайшвидше запровадження життєздатного податку на нерухоме майно.

<sup>2</sup> Згаданий законопроект запроваджує також додаткові податки до податку на прибуток підприємств, що збирається на місцях. З цілої низки причин таке оподаткування прибутків місцевих підприємств є недоцільним, тому в подальшому обговоренні ми обмежуємося питаннями додаткових податків на доходи громадян. Місцевий податок на прибутки підприємств є непривабливим через те, що не є податком з місцевих жителів. Коли йдеться про видатки місцевих бюджетів, спричинені місцевими підприємствами, то їх слід покривати, застосовуючи різноманітні платежі за використання ресурсів та ліцензії. В майбутньому з цією самою метою можна буде використовувати також податок на нежитлове нерухоме майно.

## 2. Перерозподіл доходів у разі застосування принципу місця проживання

На перший погляд видається очевидним, що в разі застосування принципу місця проживання при оподаткуванні доходів громадян відбудеться перерозподіл доходів місцевих бюджетів: ті місцеві громади, де працюють люди, які мешкають у навколишніх населених пунктах, втрачать доходи, а ті, що постачають цю робочу силу, виграють. Такий наслідок справді мав би місце до ухвалення Бюджетного кодексу та запровадження формульної системи трансфертів. Нині ж, коли така система діє, перехід на принцип місця проживання може викликати перерозподіл доходів лише між державним та місцевими бюджетами, а не між місцевими бюджетами.

Щоб побачити, чому це так, розглянемо, як працює формула на простому прикладі. Уявімо містечко поблизу Києва, вся робоча сила якого працює в Києві. За таких умов у цій громаді в разі застосування принципу походження до оподаткування доходів громадян надходження з цього джерела будуть нульовими. Однак, відповідно до чинної формули, це містечко одержить вагомий трансферт з державного бюджету на фінансування своїх розрахункових видаткових потреб. Розглянемо тепер, що станеться, коли відбудеться перехід на принцип місця проживання. Після такого переходу податкоспроможність нашого містечка зросте. Це буде враховано формулою, й трансферт, що буде надано йому з державного бюджету, зменшиться на ту саму суму, на яку зростуть надходження від прибуткового податку з громадян, хоч би якою була ця сума. В місті Києві відбудуться відповідні протилежні зміни в структурі доходів. Київ зазнає скорочення податкоспроможності, а оскільки він є донором державного бюджету, то формула віддзеркалить це шляхом зменшення трансферту до державного бюджету, який буде визначено Києву, на ту саму суму, на яку скоротяться його доходи від прибуткового податку з громадян, хоч би якою була ця сума. В кінцевому підсумку, ніяких “реальних” змін при переході від оподаткування доходів громадян за принципом походження до застосування принципу місця проживання не відбудеться. Загальна доходна ситуація залишиться незмінною. Це стосується як державного бюджету, так і всіх місцевих бюджетів.

Є, однак, одне застереження щодо цього висновку. В наведеному вище прикладі ми виходили з припущення, що Міністерство фінансів, яке відповідає за застосування формули, спроможне цілком точно спрогнозувати доходи від прибуткового податку з громадян. Якщо ж прогноз буде неточним, деякі місцеві бюджети одержать незаплановане збільшення доходів від прибуткового податку з громадян, які не будуть враховані в формулі. Якщо це трапиться, окремі місцеві бюджети одержать при застосуванні принципу місця проживання доходи, яких вони не мали б у разі застосування правила, яке діє зараз.

## 3. Застосування принципу місця проживання при запровадженні додаткових податків до прибуткового податку з громадян

Коли споживання місцевих суспільних послуг тісніше пов'язано з тим, де люди мешкають, ніж із тим, де вони працюють, то найвідповіднішим принципом при стягненні додаткових податків на доходи громадян є принцип місця проживання. При сплаті місцевих прибуткових податків до бюджетів за місцем проживання утворюється важливий зв'язок між одержанням суспільних послуг і видатками на їх надання, профінансованими податками. Завдяки існуванню цього зв'язку поінформованість платників податків про ресурси, необхідні для надання суспільних послуг, посилюється, а підзвітність органів місцевого самоврядування перед своїми платниками податків – споживачами послуг покращується, що дозволяє гнучкіше вирішувати питання про обсяги та типи послуг, яких потребують місцеві жителі. Це дозволяє підвищити ефективність бюджетного сектора з погляду як рівня, так і структури послуг, що надаються місцевими бюджетними установами.

Оскільки додатковий податок на доходи громадян вважатиметься місцевим податком, він виходитиме за рамки дії формули (не враховуватиметься при визначенні трансфертів),

будь-які надходження, одержані з цього джерела, залишатимуться у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування, які його запровадили.

Враховуючи бажаність застосування при цьому принципу місця проживання, постає важливе питання: як саме можна це здійснити. Загалом кажучи, можна було б вимагати, щоб платники податку подавали до податкових адміністрацій індивідуальні податкові декларації, сплачуючи при цьому суми додаткового податку, який підлягає сплаті до бюджету місцевого самоврядування за місцем їхнього проживання. В Україні, однак, така процедура, швидше за все, наштовхнулася б на серйозні труднощі, пов'язані як із нарахуванням, так і зі стягненням сум податку, не кажучи вже про додатковий тягар адміністрування, який ляже на плечі податкової служби. Для реалізації цієї процедури працівники мали б одержувати від працедавців довідки про свої доходи (і ця інформація має бути такою, яку можна в разі необхідності перевірити), а до того ж, їм треба було б якось повідомляти про ставку додаткового податку, який стягується на території, де вони мешкають. Податкова адміністрація, в свою чергу, мусила б розробити новий порядок, який забезпечував би подання декларацій, правильність нарахування податкових зобов'язань та сплати сум податку. Для приватних підприємців, які працюють на себе, справа виглядала б простішою, оскільки вони і зараз мають подавати індивідуальні декларації (звіти), тож для розрахунку зобов'язання з додаткового податку довелося б лише ввести кілька нових рядків до бланку звіту.

Замість проблематичної практики подання індивідуальних декларацій, було б доцільно подумати, чи не скористатися перевагами чинної системи, за якої працедавець утримує податок біля джерела, модифікувавши її з урахуванням принципу місця проживання. Один із можливих підходів полягає в тому, щоб працедавець утримував як загальнодержавний прибутковий податок з громадян, так і додатковий місцевих податок.<sup>3</sup> Для того, щоб правильно це робити, працедавець має знати, де мешкає кожен працівник і яка ставка додаткового податку застосовується у відповідному населеному пункті. Працівники повинні інформувати своїх працедавців про місце свого проживання (існування інституту прописки спрощує цю процедуру). Якщо ставки додаткових податків будуть достатньо однорідними, а справлятимуться вони повсюдно, то в працівників не буде стимулів, щоб подавати хибну інформацію, оскільки від того, що буде вказано "не ту" адресу, вони нічого не виграють.

Однак, якщо окремі органи місцевого самоврядування запровадять додаткові податки, а інші – ні, то можуть виникнути проблеми з верифікацією місця проживання, оскільки в цьому разі платникам буде вигідно невірно зазначати місце свого проживання (буцімто вони живуть у місцевості, де додаткові податки не справляються). Аналогічна, але дещо менша проблема виникатиме й у разі застосування відмінних ставок оподаткування, оскільки платникам податку, які мешкають у населених пунктах з вищими ставками, доведеться зважувати, чи не заощадити на податках, викрививши інформацію про своє місце проживання (при цьому їм не слід забувати, що вони втрачають на додаткових бюджетних послугах, які оплачуються коштом додаткових податків). Існування спокуси введення в оману вимагає законодавчо обмежити рівень дозволених додаткових податків дуже вузьким діапазоном, хіба що законодавці покладатимуться на податкову конкуренцію між місцевостями як механізм, що обмежуватиме відмінності в ставках. За такої системи податкова служба одержуватиме всі утримані працедавцями податки й переказуватиме відповідні суми додаткових податків кожному місцевому бюджету, якому вони належать.

Навіть у разі застосування принципу місця проживання у спосіб, описаний вище, однаково в Україні буде створена аномальна система оподаткування доходів громадян, за якої

<sup>3</sup>Необхідність утримувати податок працедавцем за принципом місця проживання працівника зникне, коли для кожного працівника буде запроваджено ідентифікаційний код платника податку. Якщо кожен працівник матиме такий код, а ставки додаткових податків будуть однаковими, то працедавець просто утримуватиме податок так само, як він це робить зараз, а вже податкова служба розподілятиме одержані суми між місцевими бюджетами, спираючись на наявну в неї інформацію про ідентифікаційні коди. Однак, якщо ставки будуть різними, то працедавцеві все одно треба буде знати, яку суму податку утримувати з кожного працівника.

додаткові податки стягуватимуться за принципом місця проживання, а звичайний прибутковий податок з громадян – і надалі за принципом походження. Стягування основного податку за принципом походження, а додаткових податків за принципом місця проживання – не має великого сенсу. Навіть за відсутності додаткових податків адміністрування чинної системи оподаткування доходів громадян відбувається доволі непослідовно, адже прибутковий податок з громадян збирається за принципом походження, а відшкодування надміру сплачених сум здійснюється за принципом місця проживання. Органи місцевого самоврядування мають усі підстави для незадоволення, коли їм доводиться відшкодувати податки, яких вони ніколи не отримували.

Для досягнення гармонійності системи оподаткування доходів громадян необхідно послідовно застосовувати або принцип походження, або ж принцип місця проживання як до основного прибуткового податку з громадян, так і до будь-яких додаткових податків. Якщо до додаткових податків застосовуватиметься принцип місця проживання, то доцільно буде перейти на той самий принцип і для звичайного прибуткового податку з громадян. Питання про доцільність застосування альтернативного принципу походження як до звичайного, так і до додаткових податків розглядається нижче.

#### **4. Застосування принципу походження до місцевих додаткових податків на доходи громадян**

В Україні існувала давня традиція стягнення прибуткового податку з громадян за місцем роботи (себто застосування принципу походження), але ця практика стає дедалі менш доцільною в міру того, як бар'єри, що колись заважали мобільності робочої сили, руйнуються під тиском ринкової економіки. За радянських часів більшість працівників мешкали й були офіційно зареєстровані (прописані) в населеному пункті, де працювали. Однак останніми роками жорстка система прописки, яка обмежувала вибір місця проживання, послабилася, й багато людей зараз працюють не там, де вони офіційно прописані. Наприклад, відносно ширші можливості знайти роботу, які існують у Києві, приваблюють туди дедалі більшу кількість людей, які раніше мешкали в інших регіонах країни. Однак ці люди не лише працюють, а й фактично мешкають у Києві, отже, було б доцільно, щоб вони й податки (включно з додатковими місцевими податками) сплачували також до бюджету Києва.

Для тих, хто мешкає в одному місці, а працює – в іншому, справи ускладнюються. З одного боку, ці особи споживають суспільні послуги в місцевості, де працюють, і повинні певною мірою покривати видатки на ці послуги. З іншого боку, зрозуміло, що не весь їхній прибутковий податок повинен зараховуватися до місцевого бюджету за місцем роботи і що в разі, коли таке має місце, то населений пункт, де вони працюють, одержує можливість експортувати значну частку свого податкового тягаря, перекладаючи його на нерезидентів.

Питання про те, хто кого експлуатує – чи працівники, які доїжджають на роботу в інше місто, чи це місто їх через свою податкову політику – викликає суперечки в багатьох країнах. У Сполучених Штатах, наприклад, багато великих міст, як-от Детройт чи Чикаго, запроваджують нарахування на зарплатню, намагаючись покрити таким чином видатки на задоволення потреб великого числа працівників, які доїжджають туди на роботу. Навколо питання про те, чи не завеликі або замалі ці податки в зіставленні з видатками, пов'язаними з наданням послуг працівникам, які мешкають в інших населених пунктах, точаться політичні дискусії.

В Україні відповідником цих нарахувань на зарплату є податок на комунальні послуги, базою якого є частина нарахувань на зарплату. За допомогою цього податку особи, які доїжджають на роботу з інших населених пунктів, покривають принаймні частину додаткових видатків, пов'язаних із послугами, що надаються їм у містах, де вони працюють. Якби ці міста також одержували всі надходження місцевого додаткового прибуткового податку, то, ймовірно за все, вони також мали б змогу експортувати податковий тягар, перекладаючи на плечі нерезидентів більший тягар порівняно із тими благами, які ці міста їм надають.

Існування можливості експортувати тягар прибуткового податку може призвести до викривлень рішень щодо вибору місця проживання, а існування можливості нарахування додаткових прибуткових податків на ту саму базу походження лише посилює ці тиски. Якщо знову взяти за приклад місто Київ, то чому б не переїхати до Києва, якщо застосовуються додаткові податки і не скористатися певною мірою додатковими благами, що фінансуються коштом цих додаткових податків? На це запитання можна відповісти, що в Україні ще не скоро настане той час, коли на вибір місця проживання впливатиме податкова чи видаткова привабливість регіонів, що конкурують одне з одним, намагаючись привабити мешканців. При всьому при цьому ясно, що завдання збору додаткового прибуткового податку за принципом походження (тобто за місцем роботи платника) є набагато простішим порівняно з варіантом, коли застосовується принцип місця проживання, оскільки в цьому випадку потрібно лише дещо доповнити чинний метод стягнення звичайного прибуткового податку з громадян.