ZN,UA

Податкові декларації для всіх і ні для кого. Чому масове декларування неможливо запровадити сьогодні і зараз

Костянтин Швабій

26 травня, 18:03

ZN №1145, 27 травня — 2 червня

З різною періодичністю в пресі та інших ЗМІ з'являються матеріали щодо необхідності запровадити масове декларування доходів. Зокрема в попередньому номері DT.UA було опубліковано статтю Д.Гетманцева, в якій автор послідовно переконує читачів у тому, що це потрібний крок, який "більше потрібний самому платникові податків, ніж державі". З якимись тезами цієї праці слід погодитися, але загальний висновок про необхідність запровадити загальнообов'язкове декларування в Україні у найближчій перспективі викликає низку сумнівів.

З різною періодичністю в пресі та інших ЗМІ з'являються матеріали щодо необхідності запровадити масове декларування доходів. Зокрема в попередньому номері DT.UA було опубліковано статтю Д.Гетманцева**, в якій автор послідовно переконує читачів у тому, що це потрібний крок, який "більше потрібний самому платникові податків, ніж державі". З якимись тезами цієї праці слід погодитися, але загальний висновок про необхідність запровадити загальнообов'язкове декларування в Україні у найближчій перспективі викликає низку сумнівів.**

За задумом ідеологів, податкова амністія та загальне декларування забезпечують виведення всіх доходів громадян з "тіні" (за винятком тих, що мають кримінальне походження) і створення всеохоплюючої інформаційної бази податкових декларацій із можливістю аналітичного відстеження динаміки і руху об'єктів оподаткування. Це означає, що у разі тотального охоплення деклараціями всіх фізичних осіб держава зможе, контролюючи баланс доходів і витрат, збільшити надходження по сплаті податку на доходи фізичних осіб. На жаль, сьогодні в Україні не існує достатніх передумов для запровадження такого амбіційного проекту в сфері адміністрування податків.

Проте основні передумови навіть не технічні, економічні чи соціальні. Головна проблема, яку потрібно вирішити перед запровадженням цього масового декларування, — це подолання тотальної корупції. Того головного фактора, що призводить до зневіри людей у державі і реформах, сприяє опортунізму і зростанню напруги в суспільстві. До всього того, що спричиняє ерозію соціального капіталу, в умовах якої ефективність політики держави в будь-якій сфері наражається на супротив і нерозуміння.

Згідно з офіційними статистичними даними, в Україні майже 18 млн осіб економічно активного населення, з яких зайняте — 16,3 млн. Кількість пенсіонерів — 12,3 млн. Станом на початок 2017 р. населення України становило 42,5 млн осіб.

За даними ДФС України, щорічні податкові декларації про майновий стан і доходи подавали максимально до 600–700 тис. осіб. У 2016 р. за звітний 2015-м було подано 554 тис. декларацій. Таке зменшення зумовлене тим, що запровадили єдину ставку ПДФО, і необхідність перерахунку трудового доходу у зв'язку з виникненням податкових зобов'язань для багатьох відпала. Таким чином, коефіцієнт охоплення декларуванням працездатного населення становить близько 3-4%. Для того, щоб досягти стовідсоткового рівня, як це передбачається загальнообов'язковим декларуванням, треба вирішити низку як технічних проблем, так і складніших і триваліших, наприклад соціально-економічних.

З технічної точки зору, для обробки десятків мільйонів податкових декларацій очевидно знадобляться серйозні інвестиції в hard і soft інформаційну інфраструктуру, в людський капітал, який має забезпечувати функціонування та, що головне, аналіз цього щороку зростаючого big-data масиву. В адмініструванні податків має початися тотальна діджиталізація. Все, що зараз відбувається з ДФС та її реорганізацією, напевно цьому не сприяє.

Згідно з офіційними даними ДФС, під час деклараційної кампанії 2016 р. в електронному вигляді було подано 124 тис. декларацій, або трохи більше 22% від загального обсягу в 554 тис. Це однозначно прогрес порівняно з тим, що було, наприклад, у 2013 р., коли цей показник становив лише 7%. Але далеко, дуже далеко від рівня діджиталізації процесу декларування в інших країнах.

В останньому доступному нам звіті ОЕСР "Tax administration 2015" за цей же рік у США в електронному вигляді було подано 83% декларацій, у середньому по країнах ОЕСР — 72%. При цьому ще 2004-го середнє значення показника становило 31%, тобто відбулося дворазове збільшення упродовж десяти років. От і рахуйте, скільки нам потрібно часу, щоб від нинішнього рівня дійти до рівня США чи ОЕСР. Навіть за умови постійного пришвидшення темпу впровадження інформаційних технологій це все одно процес на роки. Тому порівнювати США та Україну в цьому контексті некоректно. Це все одно, що порівняти "тесла-кар" і
"запорожець" чи Iphone-7 з… Нема навіть із чим порівняти!

Зібрати дані, як відомо, це лише половина проблеми. Необхідно їх аналізувати, інакше без цього вони будуть купою непотрібної інформації. Це все одно, що придбати надсучасний гаджет і… колоти ним горіхи. Все можливо, та чи доцільно?

В Україні станом на початок 2017 р., за даними НАЗК, зібрали 203,8 тис. декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повідомлень про зміни в майновому стані тощо. Вже півроку минуло від часу, коли було подано перші декларації, а ЗМІ нас інформують, що НАЗК почало перевірку лише вищих посадовців України. Звичайно, є проблеми з ефективністю роботи самого органу, але мусимо звернути увагу на те, що подібна повільність пов'язана також із відсутністю досвіду виконавців, належного програмного забезпечення, що має спрощувати і пришвидшувати роботу, і, можливо, навіть головного — напрацьованих методик перевірки законності походження об'єктів оподаткування. Методичний аспект декларування та їх перевірок дуже важливий, хоча в контексті загальної дискусії він навіть не актуалізується.

З огляду на наше питання це означає, що оподатковувати потрібно лише той об'єкт, законність набуття якого підтверджено суб'єктом декларування. В тому числі немає і не повинно бути апріорі жодних поступок корупціонерам. Якщо цього не відбудеться, то загальнообов'язкове податкове декларування стане засобом уже незаконної, латентної, амністії та уникнення відповідальності багатьох чиновників.

Де-факто ця амністія вже відбувається, адже довести незаконність набуття мільярдів доларів США і десятків мільярдів гривень, задекларованих українськими слугами народу, майже нереально. Така непродуманість не посилює довіри до дій влади. Адже люди бачать, що можновладці та наближені до них роками крали, і жодних санкцій за це немає.

Кумедний випадок з власної практики. Коли ідея декларування лише зароджувалась, автор цих рядків був у складі невеличкої групи людей, яка мала з наукової точки зору обґрунтувати загальнообов'язкове декларування і податкову амністію. Один з ідеологів цієї роботи при обговоренні весь час говорив про гіпотетичний мільйон доларів готівки "під подушкою" і можливі шляхи його легалізації. В той час ми це сприймали як умовний приклад. Сьогодні, побачивши завдяки е-декларуванню, скільки готівки на руках у народних депутатів, урядовців та інших держслужбовців, розуміємо, що то був абсолютно реальний приклад з життя нашої "еліти". І мільйон готівки в нього таки був! А завдання, до речі, вирішене не було, і зараз ми маємо проблему з тим, що фактично е-декларування узаконює крадіїв.

Крім технічної неготовності до загальнообов'язкового декларування, одна з головних причин недоцільності цього проекту суто економічна. Проаналізуємо структуру доходів громадян, розподіл платників за джерелами доходів і похідну від перших двох показників — структуру надходжень ПДФО за джерелами походження доходу. Станом на кінець 2016 р. у структурі загальних доходів населення трудові доходи займали 53%. За даними форми 1-ДФ, такий дохід отримувало майже 13 млн осіб (80% зайнятого населення України — див. цифри вище). При цьому ці платники забезпечили за звітний період майже 80% усіх податкових надходжень зі сплати ПДФО. Пропорція 80 на 80.

Такі цифри говорять про ряд важливих моментів, один з яких, до речі, це абсолютна несправедливість розподілу податкового навантаження за шкалою доходів. У США ця пропорція близька до розподілу Парето — 20 на 80, тобто 20% платників, в основному найзаможніших, забезпечують 80% усіх надходжень від сплати персонального прибуткового податку. В Індії — країні, яку, на думку експертів ОЕСР, сьогодні можна брати як взірець успішних економічних реформ і податкової, зокрема, лише 1% населення сплачує персональний прибутковий податок. Решта — це люди з недостатнім рівнем доходу, які не платять нічого.

Пропорція 80 на 80 за діючої моделі податку означає, що інститут податкового агента працює досить ефективно, і перекладати обов'язок з обліку, нарахування, сплати і звітності на пересічних громадян абсолютно недоречно. Рівень фінансової, в тому числі податкової, грамотності населення України, на жаль, украй низький. Ринку податкових консультантів, як, наприклад, у Німеччині, у нас немає і не скоро з'явиться. Уявити собі хаос і черги в центрах обслуговування платників дуже просто.

Основні вади багатьох наших реформ — відсутність таймінгу, продуманої послідовності дій та уваги до технічних деталей. Інколи це взагалі невігластво, адже навіть у підручниках написано про політичні та інформаційні обмеження при виборі конкретних інструментів податкової політики. Іншими словами, інформаційні витрати адміністрування податків можуть бути настільки високими, що їх застосування є недоцільним. У свою чергу, окремі засоби адміністрування можуть бути несумісними з політичною моделлю суспільства.

Таким чином, запровадження загальнообов'язкового декларування доходів і майнового стану громадян в Україні є передчасним кроком, який не призведе до очікуваного результату, бо для цього не створено жодних сприятливих передумов і не існує достатніх соціально-економічних, технічних, інформаційних та інших підстав реалізації цього проекту. За таких обставин найімовірнішим наслідком може бути якраз зворотній результат, а не той, про який ідеться в "рекламних проспектах". Адже будь-яка податкова амністія — це завжди дискримінація, різною мірою залежно, власне, від суті кожного конкретного проекту, сумлінних платників податків на користь тих, хто грає на межі або поза межами закону.

Слід нагадати, що у Польщі саме з цих міркувань податкова амністія як елемент запровадження загального декларування доходів у 2004 р. була визнана такою, що не відповідає конституційним засадам верховенства права і рівності усіх перед законом. Жодна з податкових амністій останніх десятиріч, принаймні в країнах колишнього СРСР і простору його впливу, не була успішною, оскільки не призвела до очікуваного ефекту, зокрема у Казахстані (2000 р.), РФ (2007 р.), Латвії (2011 р.), Молдові (2012 р.). Слід, мабуть, також пам'ятати, що загальнообов'язкове декларування — це дорогий інструмент адміністрування податків, який може собі дозволити лише заможна д
ержава. США зараз можуть собі це дозволити, а Україна — ні. Оскільки податковий тягар складається не лише з чистих втрат економіки від існування податків (pure dead-weight costs), а й витрат на дотримання податкового законодавства з боку контролюючих органів (administration costs) і з боку платників податків та третіх осіб (compliance costs). Задля чого збільшувати ці складові непродуктивних витрат, яких й без того вистачає нашій економіці?

А для зменшення цих супутніх витрат, як зазначалося вище, перш за все необхідна тотальна діджиталізація процесу адміністрування з боку як контролюючих органів, так і платників податків. У цьому напрямі у нас зроблено дуже мало. Крім СЕА, проекту зі створення електронного кабінету платника податків, який наразі лише на початковому етапі свого існування, й згадати особливо нічого.

Так, Грузія, яку нам весь час ставлять як приклад для наслідування в частині податкової реформи, за два роки змінила податкове законодавство і структуру податкової системи разом з її кадровим забезпеченням. Але процес створення сучасної ефективної системи адміністрування податків, у тому числі й через діджиталізацію, розтягнувся на десять років. І це об'єктивний показник, що говорить не про повільність процесу, а про масштабність дій.

У довгостроковій перспективі загальнообов'язкове декларування доходів громадян має право на існування, але його основна мета не детінізація доходів населення. Це лише можливий побічний позитивний ефект. Мета подібного глобального проекту має полягати в зростанні рівня податкової культури в суспільстві. В такому ракурсі це справді потрібний крок, щоб "сприйняти важливість, правильність і справедливість такого інституту, потрібність його для держави, суспільства, майбутнього нас і наших дітей". Гарний контекст і пафос, багато красивих слів, апелювання до метафізичних реалій і невдалих історичних алюзій. Проте економіка — дуже прагматична річ, і реалії дуже часто різняться з благородним задумом. Історія людства і сучасної України особливо рясніє такими прикладами. Та, зрештою, ми всі усвідомлюємо, що податкова система повинна і має бути простою, зрозумілою і зручною для платників податків, адже це основний принцип її функціонування з часів появи "Дослідження про природу і причини багатства народів".

ZN,UA

© 1994–2018 «Зеркало недели. Украина». Все права защищены.