



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-280/21
від «23» квітня 2021 року

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань фінансів,
податкової та митної політики
Гетманцеву Д.О.

Щодо законопроектів
4028, 4029, 5281, 5282, 5364

Шановний Даниле Олександровичу!

На розгляді Комітету знаходяться ряд законопроектів, які в той чи інший спосіб пропонують вирішити питання удосконалення механізму перерахування податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) до бюджетів місцевого самоврядування, зокрема, це законопроекти:

- № 4028 від 02.09.2020 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо справедливого зарахування податку на доходи фізичних осіб за податковою адресою платника податків-фізичної особи);
- №4029 від 02.09.2020 «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України (щодо справедливого зарахування податку на доходи фізичних осіб за податковою адресою платника податків-фізичної особи)» (системно пов'язаний із законопроектом 4028);
- №5281 від 19.03.2021 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо порядку сплати (перерахування) податку до бюджету»;
- №5282 від 19.03.2021 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення економічного і соціального розвитку територіальних громад»;
- №5364 від 12.04.2021 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення сплати податку на доходи фізичних осіб за місцезнаходженням (місцем здійснення діяльності) юридичної особи та її відокремлених підрозділів».

Асоціація міст України (далі - АМУ) розглянула зазначені законопроекти та відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» надає висновки до них.

Законопроектами в різний спосіб пропонується перераховувати (сплачувати) ПДФО до бюджету з найманіх працівників:

- без суттєвої зміни порядку сплати ПДФО і з уточненням термінології «відокремлений підрозділ»;
- із зміною порядку сплати ПДФО за місцем податкової адреси (місцем реєстрації, проживання) фізичної особи у різних варіаціях.

Законопроекти 4028, 4029, 5281, 5282 не підтримуються АМУ концептуально, оскільки їх реалізація призведе до розбалансування бюджетів місцевого самоврядування.

Законопроект 5364 підтримується АМУ.

Щодо законопроектів 4028, 4029

Законопроект 4029 є системно пов'язаним із законопроектом реєстр. №4028 від 02.09.2020 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо справедливого зарахування податку на доходи фізичних осіб за податковою адресою платника податків-фізичної особи)», яким пропонується змінити систему зарахування ПДФО до відповідного бюджету, а саме :

50% обсягу податку на доходи, що виплачується фізичній особі, нарахованого податковим агентом-юридичною особою перераховується за місцезнаходженням (розташуванням) юридичної особи (її філії, відділення, іншого відокремленого підрозділу) і податковим агентом-фізичною особою за її місцем реєстрації у податкових органах;

50 % обсягу податку на доходи, що виплачується фізичній особі, нарахованого податковим агентом (як фізичною так і юридичною особами) перераховується за податковою адресою такої фізичної особи, якій виплачуються.

Запропоноване призведе до розбалансування бюджетів місцевого самоврядування:

1. Автором законопроектів 4028, 4029 у пояснювальних записках відмічається що такий розподіл сприятиме справедливому розподілу ПДФО між бюджетами, на користь зарахування ПДФО за податковою адресою платників зазначається про навантаження на місцеву інфраструктуру по місцю проживання, а не роботи фізичною особою - з чим АМУ не погоджується. Неможливо чітко визначити та однозначно стверджувати що саме за податковою адресою платника відбувається отримання ним суспільних послуг у більшій мірі.

Так, неможливо чітко визначити місце проживання особи у випадках коли особа мешкає в одній громаді (та має там власне зареєстроване житло), а працює в іншій громаді. Наприклад, п'ять робочих днів, або декілька днів на тиждень, або кожен день їздить на роботу до однієї громади і так саме має там власне або орендоване житло, а в інші дні перебуває в іншій громаді. У цьому випадку ускладнюється система визначення навіть самою фізичною особою своєї податкової адреси.

Так саме неможливо визначити де особа більше користується послугами дитячих садочків, загальноосвітніх закладів, громадського транспорту (в тому числі і у пільговому порядку) або іншими послугами, надання яких відбувається не за територіальною ознакою, в якій саме громаді: де працює чи де проживає. З точки зору справедливості розподілу ресурсу (сплаченого ПДФО) важко визначити де цей ресурс потрібніше: у громаді, яка несе певне інфраструктурне та соціальне навантаження, де мешкає особа, або громаді, яка створила робочі місця та так саме забезпечує соціальні послуги (садочок, школа, лікарня, ЖКГ), де особа працює.

У запропонованому форматі виникне ситуація, що громади, на території яких працює особа і де вона користується послугами дитячих садочків, загальноосвітніх закладів тощо, але не отримують до своїх бюджетів ПДФО будуть відмовляти у наданні таких послуг цим особам. Це в свою чергу

спричинить певні проблеми у взаємовідносинах між бюджетами громад через непорозуміння у джерелах фінансування гарантованих державою соціальних послуг таким особам.

2. Несправедливість зарахування ПДФО до відповідних бюджетів в більшій мірі наразі полягає у недотриманні платниками чинного порядку сплати ПДФО, коли весь обсяг податку концентрується у бюджетах не за місцем здійснення діяльності підприємствами та їх підрозділами, а за юридичною адресою головного офісу таких підприємств. Саме через це виникає суттєвий дисбаланс у розподілі сплаченого ресурсу ПДФО - в навантаженні на території де фактично здійснюється діяльність платниками, а не за місцем реєстрації головного офісу. Наприклад, юридична адреса підприємства - головного офісу, де фактично працюють 2-3 особи, місто, село, селище у Кіровоградській області, а фактичне місце діяльності підприємства, де працюють 300-500 осіб найманих працівників, зовсім інший населений пункт у Закарпатській області, або у будь-якій іншій області країни. Саме в цьому полягає несправедливість розподілу ресурсу ПДФО, і саме це питання турбує органи місцевого самоврядування.

АМУ, як представник місцевого самоврядування, останні роки постійно звертає увагу представників парламенту та уряду на системні порушення порядку сплати ПДФО з боку платників податків та необхідність встановлення певного контролю в цьому питанні. В більшій мірі така ситуація виникає через відсутність дієвого контролю за дотриманням платниками порядку сплати ПДФО до відповідних бюджетів з боку контролюючих органів та відповідальності платників за порушення саме порядку сплати ПДФО до бюджетів за належністю.

Який би варіант перерахування до бюджету ПДФО не запропонували працювати такий механізм не буде без дієвого механізму контролю.

3. Автором законопроектів відмічається, що «тягар адміністрування покладається на державу в особі органів Державної казначейської служби України», що не відповідає дійсності. Запропоновані законопроектами зміни ускладнять адміністрування ПДФО як для податкових агентів, так і для територіальних органів Державної податкової служби України (далі - ДПС) та Державної казначейської служби України (далі - ДКСУ).

Автором законопроектів не визначено, в який саме спосіб ДКСУ зможе здійснювати зарахування ПДФО за податковими адресами мільйонів платників, адже це не є функцією ДКСУ. ДКСУ відповідно до поданого платіжного доручення платника розподіляє податок за визначеними нормативами між державним та місцевими бюджетами.

4. Запровадження запропонованого порядку сплати ПДФО потребуватиме від податкового агента додаткових матеріальних витрат з адміністрування ПДФО.

5. Крім того запропоновані зміни у порядку сплати ПДФО не встановлюють контроль за фізичною особою у визначені нею місця проживання. А це означає неможливість досягнення мети – справедливого розподілу податку в обсягах, достатніх для потреби територіальних громад.

Як свідчить практика наразі відсутній дієвий контроль з боку ДПС за сплатою податку до бюджетів за місцем здійснення діяльності підрозділами юридичної особи, така саме ситуація матиме місце і зі сплатою податку за податковою адресою фізичної особи. Це не убезпечить бюджети місцевого самоврядування від дисбалансу у розподілі сплачуваного ресурсу (ПДФО).

6. Ситуація погіршується ще й відсутністю у ДПС в наявності відповідних кадрових, організаційних, фінансових ресурсів для повноцінного забезпечення контролюючих функцій з ПДФО.

7. Міграція населення ускладнить та зменшить достовірність планування і прогнозування органами місцевого самоврядування надходження ПДФО до своїх бюджетів та їх виконання.

8. Побоювання втрати роботи може вплинути на визначення фізичною особою своєї податкової адреси.

9. До зазначеного вище додається питання регулювання податкоспроможності територій – вирівнювання. Система потребуватиме зміни та запровадження іншого механізму із застосуванням інших критеріїв. Тобто питання зміни порядку перерахування ПДФО треба розглядати комплексно, а саме разом зі зміною системи вирівнювання податкоспроможності територій. Зазначені законопроекти не передбачають врегулювання цього питання.

Зараз дисбаланс у надходженні податку до бюджетів регулюється та частково компенсується системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, яка побудована саме на ПДФО. За підсумками річного надходження ПДФО бюджети, які мають нижчі показники отримують базову дотацію, а ті, які вищі показники навпаки віддають реверсну дотацію. Але базовий період, який враховується у розрахунку показників «відстає» від поточного на 2 роки.

Враховуючи зазначене, вважаємо що запропонований законопроектами реєстр №№4029,4028 порядок сплати ПДФО не збільшить доходи бюджетів, а призведе до їх перерозподілу між ними та спричинить появу інших проблемних питань, які не дозволять досягти визначеної законопроектами мети.

Щодо законопроекту 5281

Проектом пропонується зараховувати ПДФО не лише за місцезнаходженням (розташуванням) податкового агента – юридичної особи та її відокремлених підрозділів, а й за місцем податкової адреси фізичної особи – платника податку за заявою такого платника податку. Запропоновані законодавчі ініціативи не підтримуються АМУ з тих самих причин що й законопроекти 4028, 4029.

Щодо законопроекту 5282

Пропонується сплату ПДФО з доходу отриманого за оренду нерухомого майна (крім земельних ділянок) перераховувати (сплачувати) до відповідного бюджету за місцем реєстрації податкової адреси власника такого майна, при цьому змін до Бюджетного кодексу не пропонується.

Формульовання, запропоновані автором до пунктів 168.4.4. та 168.4.5 не є чіткими та призведуть до плутанини у визначенні, до якого саме бюджету повинні зараховуватись платежі.

Визначення Податковим кодексом України іншого порядку сплати ПДФО ніж визначений Бюджетним кодексом України призведе до правової колізії в законодавстві.

Підтримуємо позицію Мінфіну, ДПС та Мінекономіки що запровадження будь-яких нових особливостей оподаткування тягне за собою необхідність запровадження спеціальних видів адміністрування податків і системи контролю за дотриманням законодавства, збільшення витрат на забезпечення діяльності

державних органів, відповідальних за державне регулювання у відповідній сфері діяльності.

Законопроект 5282 не підтримується АМУ.

Щодо законопроекту 5364

Законопроектом 5346 крім унормування поняття відокремлений підрозділ пропонується встановити контроль з боку контролюючих органів за дотриманням платниками вимог податкового законодавства в частині порядку сплати ПДФО до відповідних місцевих бюджетів за їх місцезнаходженням та запровадити відповідальність для платників за порушення порядку сплати податку до відповідних місцевих бюджетів. Реалізація запропонованих законопроектом змін сприятиме справедливому розподілу податку на доходи фізичних осіб між бюджетами місцевого самоврядування та підвищенню їх фінансової спроможності; врегулює питання сплати податку на доходи фізичних осіб підрозділами юридичної особи до бюджетів за місцем їх розташування (здійснення діяльності); створить законодавче підґрунтя для контролю за сплатою цього податку та відповідальності платників.

АМУ підтримує законопроект 5364, як такий що відповідає потребам місцевого самоврядування. Саме така позиція АМУ щодо зарахування ПДФО за місцем здійснення діяльності юридичними особами та їх підрозділами незалежно від організації їх структури є погодженою усіма членами Асоціації міст України.

Враховуючи зазначене пропонуємо Комітету рекомендувати Верховній Раді України законопроект реєстр. №5364 від 12.04.2021 за наслідками його розгляду прийняти за основу та в цілому.

Інформуємо Вас, що 22 квітня 2021 року Правління Асоціації міст України підтримало законопроекти 5364 та 5244-3.

З повагою

Виконавчий директор Асоціації

О.В. Слобожан