

– ліквідація фіктивного страхування, що використовується для відходу від оподатковування при оплаті праці, виплату готівкою і конвертації грошей і т.д., а також бартеру у відношеннях страховиків і їхніх клієнтів.

УДК 336.2

ПОДАТКОВА СИСТЕМА РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА Й ОЦІНКА ЇЇ ТЕНДЕНЦІЇ

Т.МАНОЛЕ – к.е.н., доцент, Економічна Академія Республіки Молдова

У умовах ринкової економіки основними методами мобілізації державних прибутків є *податки* в різних їхніх формах, *позики* і як виняткова міра й *емісії грошей*. Співвідношення між ними не однакове в різні історичні періоди. Це визначається багатьма чинниками: утриманням фінансової політики уряду, соціально-економічною положенням країни й ін.

Податки є головним джерелом фінансових ресурсів, що централизуються державою для забезпечення суспільно необхідних потреб.

Податки є універсальною й одночасно вихідною категорією, що виражає основні властивості фінансів у ринковій економічній системі.

У Республіці Молдова податкова система утворилася, починаючи з 1992 року з прийняттям Закону "Про основи податкової системи" (№1198 - XII від 17 листопада 1992 року), що у подальшому був неодноразово модифікований.

Податковій системі, створеній в умовах першого етапу перехідного періоду від планової економіки до ринкової, слід було адаптуватися до нових реалій ринку. Розроблена податкова система по своїй суті була складною і запутаною. У багатьох випадках відчувалася недостатність принципів оподатковування, використовуваних повсюдно у світі, відсутність яких створює складності для виробників, що є перешкодою для місцевих і іноземних інвесторів і не сприяє економічному росту.

З соціальної точки зору податкове навантаження було розподілено не рівномірно. На першому етапі, тобто до прийняття Податкового Кодексу (квітень 1997 року, I і II розділи), податкова система створювала умови, при яких для окремих юридичних і фізичних осіб - платників податків були установлені високі податкові навантаження. У той час, як інші платники податків із подібним рівнем прибутків платили менше податків або не платили їх зовсім.

Така податкова система перешкоджала дотриманню податкових законів платниками податків.

Податкова реформа в Республіці Молдова. З'явилася необхідність в удосконалюванні податкової системи. Процес її реформування почався в 1995 році, в наслідок якого в 1996 році Парламент Республіки Молдова прийняв Концепцію податкової реформи.

Головна мета податкової реформи в Республіці Молдова – спростити систему, зробивши її доступною і ясною. Вона повинна сприяти дотриманню платниками податків ряду законів (так до прийняття Податкового Кодексу, у Молдові діяло положення про прибутковий податок із фізичних осіб і податку з прибутку, яке міститься більш ніж в 30 різних законах), а також ефективному адмініструванню Державною Податковою Службою.

Розділ I і II Податкового Кодексу був прийнятий Парламентом Республіки Молдова 24 квітня 1997 року. Законом Республіки Молдова № 1164 - XIII від 24 квітня 1997 року (із наступними змінами і доповненнями, внесеними законами № 1570 - XIII від 26 лютого 1998 року, № 112 - XIV від 29 липня 1998 року, № 1064 - XIV від 16 червня 200 року "Про адміністрування прибуткового податку і введення в дію розділів I і II Податкового Кодексу").

Розділ III "Податок із додаткової вартості" був прийнятий Парламентом Республіки Молдова 17 грудня 1997 року, № 1415 - XIII.

Розділ IV Податкового Кодексу "Акцизи" був прийнятий Парламентом Республіки Молдова 27 жовтня 2000 року.

Розділ VI Податкового Кодексу "Податок на нерухоме майно" був прийнятий Парламентом Республіки Молдова 16 червня 2000 року, № 1053 - XIV.

Розділи IV і VI набрали сили з 1 січня 2001 року (за винятком деяких статей).

Таким чином, податкова реформа в Молдові на даному етапі знаходиться на шляху до завершення.

Структура податкової системи Республіки Молдова. Відповідно до Закону "Про основи податкової системи" і Податковим Кодексом, у Республіці Молдова стягуються:

- a) загальнодержавні податки, (мита) і збори;
- b) місцеві податки і збори.

У систему загальнодержавних податків (мит) і зборів входять:

- a) прибутковий податок;
- b) податок із додаткової вартості;
- c) акцизи;
- d) приватний податок;
- e) мито;

f) збори стягнуті в дорожній фонд.

У систему місцевих податків і зборів входять:

- a) земельний податок;
- b) податок на нерухоме майно;
- c) податок на використання природних ресурсів;
- d) збір на благоустрій території;
- e) збір за право проведення місцевих аукціонів і лотерей;
- f) готельний збір;
- g) збір за розміщення реклами;
- h) збір за право використання місцевої символіки;
- i) збір за розміщення об'єктів торгівлі;
- j) ринковий збір;
- k) збір за паркування автотранспорту;
- l) курортний збір;
- m) збір із власників собак;
- n) збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- o) збір за перетинання державного кордону;
- p) збір за право продажу в митній зоні;
- q) збір за право надання послуг по перевезенню пасажирів.

Отже, виходячи з адміністративно-політичного устрою держави (як унітарного) у Республіці Молдова стягуються податки (мита) і збори на двох рівнях: центральному і місцевому.

Розміри і порядок нарахування загальнодержавних податків (мит) і зборів у державний бюджет і бюджети адміністративно-територіальних одиниць установлюються законодавством.

Необхідно зауважити, що прибутковий податок, податок із додаткової вартості (у частині податку з додаткової вартості на товари і послуги, зроблені і надані в Республіці Молдова) і збори, стягнуті в дорожній фонд (у частині збору за користування автомобільними дорогами з власників транспортних засобів, зареєстрованих у Республіці Молдова) є регулюючими прибутковими джерелами бюджетної системи.

Так, при прогнозуванні податкової бази кожної адміністративно-територіальної одиниці враховуються нормативи відрахувань від вищевказаних загальнодержавних прибутків у повітові бюджети, центральний бюджет автономного територіального утворення Гагаузії і муніципальний бюджет муніципалітету Кішінеу. Нормативи в процентному відношенні вказуються в Законі про бюджет в окремому додатку.

Податки і податкова політика в Республіці Молдова. На нашу думку, із вступом із 1 січня 1998 року в силу Податкового Кодексу, податкова політика виявилася в центрі уваги. Це пов'язано з тим, що податки є головним інструментом перерозподілу ВВП і за-

безпечують мобілізацію переважної частини фінансових ресурсів при формуванні як бюджетних, так і позабюджетних фондів.

Аналізуючи структуру прибутків Державного бюджету на 2000 рік, констатуємо наступне:

1. Поточні прибутки в загальних прибутках бюджету складають 91,08%.

З них:

1.1. Податкові прибутки - 78,27%

1.2. Неподаткові надходження - 12,81%

Розчленовуючи пункт 1.1. "Податкові прибутки" можна помітити визначальну роль непрямих податків в утворенні прибутків державного бюджету. І так, податок із додаткової вартості (усього) у загальних прибутках складає 39,15%, а акцизи (усього) у загальних прибутках - 27,54%. Таким чином, тільки два типи непрямих податків у загальних прибутках бюджету на 2000 рік складають 64,24%.

Неподаткові надходження в загальних прибутках складають 12,81%. Така тенденція у фіскальній (податковій) політиці зберігається й у Державному бюджеті на 2001 рік, де податкові прибутки в загальних прибутках бюджету складають 81,11%, із них тільки податок із додаткової вартості (усього) складає в загальних прибутках 41,26%, а акцизи (усього) 24,79% у сумі складають 66,05%, неподаткові надходження – 15,91%. Поточні прибутки в загальних прибутках державного бюджету на 2001 рік складають 97,02%.

У той же час, прибутковий податок, у загальних прибутках державного бюджету 2000 року складає 5,48%, а в державний бюджет 2001 року відповідно 5,01%. Отже, у податковій політиці акцент ставиться на непрямі податки, тобто на споживання. Добре це чи погано?

З теорії фінансів відомо, що податки мають фіскальне економічне і соціальне значення. Забезпечуючи органи державної влади необхідними джерелами коштів, податки виконують свою фіскальну роль. Водночас, механізм вирахування податків, об'єкти оподаткування, суб'єкти оподаткування, застосовувані податкові пільги можуть позитивно впливати на розвиток суспільного виробництва, удосконалювання його галузевої і територіальної структури, створення потрібних інфраструктурних об'єктів і т.д. За допомогою податків вирішуються важливі соціальні задачі: регулюються прибутки різних соціальних груп населення, звільняються від оподаткування особи, що знаходяться за межею бідності й інші податкові пільги. Все це важливо. Однак вирішальною умовою застосування податкової політики повинна бути *активізація процесів економічного росту*.

Для реалізації цієї стратегічної цілі Уряд повинен *мати податкову систему, яка, у більшій мірі відповідає ринковим відносинам*. З початку ринкових реформ бюджет фактично тримається за рахунок непрямих податків, основна вага яких доводиться на найбільш незахищені прошарки населення. На наш погляд, зберігання цієї тенденції є пагубною для Республіки Молдова. Засоби, які поступають до бюджету, не забезпечують навіть першочергових, найбільш необхідних витрат держави. Розглядаючи в динаміці часу бюджетні витрати, можна відзначити, що на витрати на утворення в 1998 році склали - 8,13%, у 1999 році - 6,39%, у 2000 році - 5,80%, а в 2001 році заплановане - 6,73%; бюджетні витрати на охорону здоров'я відповідно: у 1998 році - 8,02%, у 1999 році 6,41%, у 2000 році - 5,32%, у 2001 році - 5,86% у загальних витратах.

Ці показники знижуються і стосовно до ВВП Республіки Молдова.

Так, витрати на освіту в 1998 році стосовно до ВВП склали – 2,12%, у 1999 році – 1,58%, у 2000 році – 1,23%, у 2001 році заплановане – 1,27%; витрати на охорону здоров'я відповідно в 1998 році стосовно до ВВП склали – 2,09%, у 1999 році – 1,58%, у 2000 році – 1,13%, в 2001 році заплановано – 1,10%;

Звичайно, така ж тенденція спостерігається і зі зниженням ролі бюджетних витрат у ВВП: у 1998 році їх частка у ВВП складала – 26,13%, у 1999 році – 24,78%, у 2000 році – 21,26%, у 2001 році заплановано – 18,87%.

У ефективній ринковій податковій системі найбільшу питому вагу займають *прямі податки* з юридичних і фізичних осіб, тобто на працю і підприємництво (у США – 75,1%, у Росії – 37,3%, у федеральному бюджеті США частка непрямих податків складає усього 4%).

Високі податки в молдавській податковій системі виступають чинником стримування попиту, однією з причин затяжного спаду економіки. Непрямі податки не пов'язані безпосередньо з ефективністю праці і капіталу й у певній мірі навіть протистоять їй. В деякій мірі вони носять антиринковий характер, тому що є обтяжливими для покупця. Їх рівень не повинен бути високим. Тенденція поступового обмеження частки непрямих податків у податковій системі Республіки Молдова відповідала би цілям антикризової політики і продовження економічних реформ.

Якісною характеристикою податкової системи є *важкість оподатковування* як для юридичних, так і для фізичних осіб.

Якщо економічному агенту з кожного лея прибутку, оподатковуваного всіма податками, доводиться платити в бюджетну

систему приблизно 80 бань, то ясно, що в цілому це приводить до вилучення засобів підприємств, необхідних для відтворення. Також вважаємо, що дуже високі ставки відрахування в соцстрах (31% - внески в бюджет державного соціального страхування), що ніяк не стимулює підприємства на створення нових робочих місць.

У останні роки в Республіці Молдова приймаються міри до зниження податкового тягаря і стимулювання виробника. Так, наприклад, бюджетами на 2000 і 2001 роки передбачене звільнення від сплати в бюджет у розмірі до 50% від нарахованого податку з додаткової вартості – суб'єкти, що господарюють, які здійснюють реструктуризацію через Раду кредиторів, за умови використання відповідних засобів на покриття витрат по реструктуризації і виконанню заходів, передбачених угодою – меморандумом. Раді кредиторів дається право визначати суму реального звільнення від податку з додаткової вартості, що повинна бути еквівалентною витратам, зробленим відповідними суб'єктами, що господарюють, відповідно до плану їх реструктуризації.¹

Місцеві публічні фінанси. Характерною рисою для бюджетно-податкової політики Республіки Молдова став процес децентралізації функції публічних фінансів.

Відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоуправління² (вступила в дію для Республіки Молдова з 1 лютого 1998 року), цілєю якої є надолуження відсутності загальноєвропейських нормативів визначення і захист прав місцевих органів влади, що ближче усього розташовані до громадян і дають їм можливість активно брати участь у прийнятті рішень, що впливають на їх повсякденне життя.

Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Законні повноваження на виконання визначених обов'язків не мають змісту, якщо місцеві органи влади позбавлені фінансових засобів для цього.

Примітка: відповідно до Податкового Кодексу Республіки Молдова, III розділів "Податок із додаткової вартості" у Республіці Молдова встановлені наступні податкові ставки на ПДВ: 1) стандартна – 20%, 2) нульова ставка ПДВ, 3) зменшена ставка (знижена).

¹ Закон Республіки Молдова про бюджет на 2000 рік (№ 918 – XIV від 11 квітня 2000 року, ст.25, п. 17); Закон Республіки Молдова про бюджет на 2001 рік (№ 1392 – XIV від 30 листопада 2000 року, ст.16, п. 11).

² Європейська Хартія про Місцеве Самоврядування була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі.

Парламент прийняв Закон Республіки Молдова "ПРО місцеві публічні фінанси" № 491 – XIV від 09.07.99 року. Місцеві публічні фінанси є складовою частиною системи національних публічних фінансів і включають:

1. бюджети повітів,
2. бюджет автономного територіального утворення,
3. бюджет муніципія Кишинеу.

Кожне з цих структурних бюджетних утворень складається з відповідних підструктур бюджетів, формуючи, таким чином, дворівневу бюджетну систему адміністративно-територіальних одиниць.

Перший рівень – місцеві бюджети (бюджети сіл, комун, міст і муніципіїв, розташованих на території повіту, на території автономного утворення або складових пригороду муніципія Кишинеу).

Другий рівень – це бюджети повітів, бюджет автономного територіального утворення і бюджет муніципія Кишинеу.

Створюючи бюджетну систему адміністративно-територіальних одиниць, здійснюється процес децентралізації прибутків – розподіл прибутків між бюджетами адміністративно-територіальних одиниць з однієї сторони і розмежування компетенції по здійсненню публічних витрат з іншої. У Республіці Молдова цей процес йде і поступово місцеве самоврядування підсилюється. Прибутки бюджетів адміністративно-територіальних одиниць складаються із податків, зборів і інших прибутків, передбачених законодавством, і підрозділяються на:

а) власні прибутки бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, що складаються із місцевих податків і зборів, передбачених на кожній території окремо відповідно до Податкового Кодексу і Закону про місцеві податки і збори, що прямо повністю перераховуються у відповідні бюджети;

б) надходження спеціальних коштів, отриманих від виконання робіт, надання послуг або здійснення за плату інших видів діяльності публічними заступаннями, що фінансуються з бюджету;

с) відрахування від загальнодержавних прибутків відповідно до процентних нормативів, установлених Законом про бюджет на рік, за ставками не нижче передбачених Законом "Про місцеві публічні фінанси".

Відрахування робляться від наступних видів загальнодержавних прибутків:

– прибуткового податку з підприємницької діяльності юридичних осіб, розташованих на відповідній території, - не менше 50 відсотків;

– податку з додаткової вартості на товари і послуги, зроблені і надані на відповідній території, – не менше 10 відсотків;

– збір за користування автомобільними дорогами з власників транспортних засобів, зареєстрованих у Республіці Молдова, – не менше 50 відсотків.

Для місцевих бюджетів ці нормативи встановлюються щорічно, відповідно радою повіту автономного територіального утворення і муніципалітету Кишиневу;

d) трансферти з державного бюджету повітовим бюджетам, центральному бюджету автономного територіального утворення, муніципальному бюджету муніципалітету Кишиневу і трансферти з повітових бюджетів, центрального бюджету автономного територіального утворення, муніципального бюджету муніципалітету Кишиневу місцевим бюджетам.

Для забезпечення бюджетної рівноваги адміністративно-територіальних одиниць Законом про бюджет на рік із держбюджету для бюджетів другого рівня встановлюються трансферти. Одночасно, одним з джерел прибутків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць (крім власних прибутків і надходжень від спеціальних коштів) є відрахування від загальнодержавних прибутків відповідно до процентних нормативів, установлених Законом про бюджет на рік.

Законом про бюджет на рік установлюються два види трансфертів:

a) трансферти за рахунок фонду фінансової підтримки територій, призначені для вирівнювання фінансових можливостей територій і використовувані в першу чергу для *виплати заробітної плати* працівникам закладів, що фінансуються з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, для *відрахувань у бюджет державного соціального страхування і для оплати енергетичних ресурсів*, спожитих закладами, що фінансуються з відповідних бюджетів.

Відповідно до цього, у бюджеті на 2001 рік кошти від трансфертів будуть використовуватися в такий спосіб: 70% для виплати заробітної плати вчителям, лікарям і працівникам культури, а також для відрахування в бюджет соціального страхування і 30% для оплати енергетичних ресурсів і інших витрат закладами, що фінансуються з відповідних бюджетів. Ці трансферти відраховуються щомісяця.

v) трансферти спеціального призначення, призначені для фінансування виконання функцій, делегованих Урядом РМ, або для інших спеціальних цілей.

Аналізуючи структуру прибутків бюджетів на рівні адміністративно-територіальних одиниць за 2000 рік констатуємо, що частка власних прибутків у загальних прибутках складає 53,0%, частка ві-

драхувань від загальнодержавних прибутків – 16,98%, частка трансфертів – 30,0 %.

Місцеві податки і збори є значним джерелом поповнення місцевих бюджетів.

Так, у перший рік після введення місцевих податків і зборів (Закон "Про місцеві податки і збори" № 186 - XIII від 19 липня 1994 року) надходження по ним склали приблизно 12 мільйонів лей. За минулий період сума надходжень зросла більше, ніж у три рази і склала за 1998 рік більш 40 мільйонів лей, однак це ще не межа, тому що не всі органи місцевого публічного керування цілком використовують можливості закону.

З 648 Примерій Республіки Молдова тільки 81% ввели на своїх територіях місцеві податки і збори.

Місцеві податки і збори вводяться органами місцевого публічного керування сільськими (комунальними), міськими, муніципальними радами у межах їхньої компетенції і відповідно до закону. Граничні розміри місцевих податків і зборів затверджуються Парламентом Республіки Молдова. Органи місцевого публічного керування, відповідно до закону, установлюють перелік місцевих податків і зборів, а також їх ставки, пільги по ним і порядок їх сплати. Місцеві податки і збори перераховуються в місцеві бюджети в порядку, встановленому органами місцевого публічного керування.

Податкова система покликана забезпечити єдиний підхід і справедливість з боку держави до всіх платників податків незалежно від виду власності і форм господарювання, створення стійкої фінансової бази для фінансування державних програм і сфери послуг у Молдові.

Податкова система повинна підтримувати конкуренцію, економічний ріст і зайнятість, не перешкоджати конкуренції між іноземними підприємцями і підприємцями Молдови, забезпечити економічний ріст і знизити чинники, що перешкоджають розвитку підприємницької діяльності. Найбільше простим і ефективним способом досягнення цієї цілі є розширення податкової бази і скорочення податкових ставок, як на центральному, так і на місцевому рівнях.