

Олександр ГУРНАК

ПОДАТКОВІ РЕФОРМИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ

Досліджено особливості податкового реформування у розвинутих країнах світу і в Україні. Показано, що проведена податкова реформа сприяє зменшенню розбіжностей у оподаткуванні різних видів доходів від капіталу, але принцип нейтральності не реалізовано повністю. Оподаткування доходів від праці не є виключно прогресивним, але є прогресивно-регресивним.

Постановка проблеми. Побудова податкової системи, яка органічно доповнює національну економіку, забезпечує необхідні надходження до бюджетів, сприяє економічному зростанню і відповідає існуючим у суспільстві уявленням про соціальну справедливість, є непростим завданням. Крім цього, навіть знаходження вдалих теоретичних рішень щодо побудови податкової системи і успішна їхня практична реалізація є лише фактом певного історичного етапу її розвитку. Зміни в межах національної, регіональної або навіть світової економіки можуть поставити на порядок денний необхідність реформування податкової системи, якою б досконалою вона не здавалася ще в найближчому минулому. Отже, потреби у реформуванні податкової системи є перманентними, що обумовлює постійну актуальність наукової рефлексії і узагальнення набутого досвіду щодо розвитку податкових систем.

Аналіз останніх джерел. Сучасна фінансова наука має значну кількість наукових результатів щодо оптимізації оподаткування, обґрунтування переваг і недоліків різних видів податків, теорії і практики проведення податкових реформ. Безперечно, значні здобутки на цьому науковому полі належать таким зарубіжним науковцям, як Дж. Б'юкенен [1], Д. Йоргенсон, А. Ауербах [2], Дж. Слемрод [3–4], Дж. Зодроу, Дж. Раймонда [4] та ін.

Разом із цим, не менш вагомим є внесок сучасних вітчизняних науковців у розвиток теорії податків. Дослідженню теоретичних і практичних аспектів становлення вітчизняної і зарубіжних податкових систем, гармонізації оподаткування на національному і міжнародному рівнях присвячені роботи А. М. Соколовської [5–6], А. І. Крисоватого [7–8], В. А. Валігури [8]. Аналіз сучасних проблем податкової політики і пропозиції щодо їхнього вирішення представлено у наукових роботах Ю. Б. Іванова, О. М. Тищенко, О. Л. Єськова [9–10]. Науковий доробок В. П. Вишневецького містить вагомий результати щодо дослідження впливу податків на господарські процеси [11–12]. Варто також відзначити вихід у світ останнім часом кількох монографій, безпосередньо присвячених теоретичним, методологічним і практичним аспектам податкових реформ [13–14], які об'єднують результати останніх досліджень як українських, у тому числі багатьох згаданих вище, так і російських науковців.

Виділення невирішеної проблеми. Податкова реформа, в ході якої були прийняті важливі податкові зміни, а Україна вперше наприкінці 2010 р. отримала По-

датковий кодекс, виявилася доволі складною. Опитування, проведені фахівцями недержавного аналітичного Центру Разумкова, свідчать, що більшість респондентів доволі скептично оцінюють прийняття цього кодексу, а 35,6% опитаних переконані в тому, що цей факт негативно вплине на становище більшості громадян України [15, с. 26].

Мета цієї роботи – визначення основних тенденцій у реформуванні податкових систем країн з розвинутою ринковою економікою і безпосередній аналіз наслідків податкової реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Остання третина минулого століття ознаменувалася серією різких “розворотів” у податковій політиці найбільш розвинутих індустриальних країн світу. Наприкінці 1970-х рр. серед науковців у сфері публічних фінансів, фінансистів-практиків і податкових юристів сформувався потужний рух, спрямований на проведення податкових реформ, пов’язаних із поступовою зміною бази оподаткування. Замість доходів від капіталу доцільним вважалося використання витрат як бази оподаткування. Саме таку спрямованість мали тогочасні реформи податкової системи у Сполучених Штатах Америки, Великій Британії та Швеції. Крім цього, очікувалося, що заміна оподаткування доходів оподаткуванням споживання створюватиме дієві стимули для розширення інвестування на корпоративному рівні і збільшення обсягів заощаджень на персональному рівні.

Початковим кроком щодо забезпечення податкових стимулів для інвестування було прискорення споживання капіталу, яке забезпечувалося через надання дозволу на прискорене списання інвестиційних витрат. Останнім кроком став дозвіл на визнання інвестиційних витрат одночасно із перерахуванням коштів з поточного рахунка на інвестиційне споживання. Альтернативним інструментом досягнення тієї ж мети було відшкодування податкових зобов’язань шляхом надання субсидій чи грантів на інвестування. У США це набуло форми інвестиційного податкового кредиту, тобто кредиту проти податкових зобов’язань у певній пропорції до інвестиційних витрат.

Для того, щоб стимулювати заощадження через відповідну податкову політику, платникам податків було дозволено відкривати вільні від податків рахунки. Їх відкривали звичайно для специфічних цілей, як то акумулювання фондів для матеріального забезпечення після виходу на пенсію. Дозволяючи вираховувати внески на такі рахунки із оподаткованого доходу платника податку, відбувалося відкладання оподаткування доти, доки збереження будуть використані у майбутньому. База для персонального оподаткування доходів була переключена з доходів на витрати. У США такі рахунки набули форми пенсійних фондів для корпоративних і некорпоративних підприємств та індивідуальних пенсійних рахунків (individual retirement accounts).

Проте така політика не принесла очікуваних результатів. Темпи зростання економіки США та інших країн уповільнювалися. Використання великої кількості податкових пільг та інших преференцій для стимулювання інвестицій і заощаджень призвело до нерівномірного розподілу податкового тягаря, порушення фундаментального принципу горизонтальної справедливості. Принцип горизонтальної справедливості передбачає однаковий податковий режим для рівних індивідів. Приймаючи принцип горизонтальної справедливості, необхідно ураховувати два основних моменти:

- 1) при використанні цього принципу досягається справедливість у розумінні рівності усіх громадян перед податковими законами;
- 2) цей принцип вимагає прийняття таких податкових законів, які забезпечують нейтральність податку. Зворотним боком чого стає апіорне окреслення можливо-

стей для зростання економічної ефективності за рахунок перерозподілу податкового тягаря.

Разом із цим, дуже складно забезпечити адекватне визначення рівності (нерівності) платників податків, а відтак єдиним способом реалізації принципу горизонтальної справедливості на практиці є його застосування до всіх трансакцій в межах національної економіки.

Саме більш широке впровадження горизонтальної справедливості стало домінантою нового етапу податкових реформ у США та Великій Британії, що відбулися у середині 1980-х рр., і знаменували собою різкий розворот у податковій політиці зазначених країн. Змістом цих реформ стало поновлення доходів від капіталу як основної бази оподаткування, а також відміна пільг і преференцій, пов'язаних із забезпеченням інвестицій, що привело до значного розширення бази оподаткування. Розширення податкової бази забезпечило зростання доходів бюджетів і створило реальні умови для зниження ставок оподаткування доходів від капіталу як на корпоративному, так і персональному рівнях. Усе це сприяло усуненню викривлень у розподілі податкового тягаря і в алокації капіталу.

Протягом 1990-х рр. зміни у податкових системах розвинутих закордонних країн відбувалися на основі неокласичної економічної концепції з акцентом на підвищення нейтральності оподаткування, зменшення негативного впливу на пропозицію факторів виробництва, інвестування та заощадження. Безпосередньо це мало вияв у тенденції подальшого обмеження податкових пільг, зниження граничних ставок та рівня прогресивності в оподаткуванні. Крім цього, прагнення значної інтеграції європейських країн висунуло вимоги щодо гармонізації податкових систем так званих країн – “старих” членів ЄС і проведення фундаментальних податкових реформ у тих країнах, які приєдналися до ЄС пізніше – переважно колишніх соціалістичних. Водночас, як переконливо показано у роботі [6], у країнах – нових членах ЄС зміни в оподаткуванні мали радикальніший характер, ніж у розвинених країнах ЄС.

Сплеск податкових змін відбувся у 2009 р., і був обумовлений розробкою пакетів антикризових заходів, спрямованих на подолання глобальної фінансово-економічної кризи. Ці заходи виявилися дуже неоднорідними і продемонстрували різну ефективність. Доволі поширеними були спроби вплинути на економічну ситуацію, використовуючи такі податкові інструменти [13; 16]:

- зниження ставок прямих податків (Німеччина, Латвія, Польща, Люксембург, Швеція);
- надання інвестиційних податкових кредитів та інших податкових пільг щодо інвестиційної і інноваційної діяльності (Австралія, Норвегія);
- впровадження більш прийнятних для підприємств механізмів нарахування податкової амортизації (США, Німеччина, Чехія, Польща) і розподілу понесених збитків (Японія);
- змін в адмініструванні податків, наприклад, надання відстрочки щодо сплати податкових платежів (Німеччина), впровадження більш швидкого відшкодування ПДВ (Франція, Росія, Португалія, Іспанія), відмова від авансових податкових платежів (Італія).

Нестачу податкових надходжень через використання зазначених податкових інструментів, як правило, намагалися компенсувати за рахунок підвищення ПДВ і акцизів на традиційно підакцизні товари: тютюн, алкоголь, паливо тощо. Вжиті антикризові заходи мали так би мовити тактичний характер і не позиціонувалися як складові “фундаментальної податкової реформи”. Проте розвиток податкових систем, як складних інституційних утворень, має еволюційний характер, і це дає підстави стверджувати, що ті податкові зміни, які виявляються найбільш ефективними,

залишаться на більш тривалий час, і, можливо, стануть характерними особливостями податкової системи тієї чи іншої країни.

Не будемо детально зупинятися на двох десятиках років історії розвитку вітчизняної податкової системи, а безпосередньо перейдемо до аналізу змін в оподаткуванні доходів від праці й капіталу, обумовлених податковою реформою 2010 р.

Оподаткування доходів від праці здійснюється, як і раніше, на основі податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Разом із цим, для справляння цього податку встановлено дві ставки: 15% бази оподаткування, а також 17% від суми доходів у звітному податковому місяці, яка перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного податкового року (п. 167.1 Податкового кодексу України). Наявність легкої прогресивності в оподаткуванні доходів від праці, як вже зазначалося, загалом відповідає тенденціям реформування податкових країн з розвинутою економікою, і слід було б позитивно оцінити такі зміни і в Україні, де наявна значна диференціація у доходах. Проте більш уважний погляд на оподаткування доходів від праці – з урахуванням особливостей сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, приводить до дещо парадоксальних висновків. Аналіз доцільно провести на основі кумулятивної податкової ставки, яка враховує вплив всієї групи податків на доходи від праці. У цьому випадку групу податків утворюють податок на доходи фізичних осіб і єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що сплачує найманий працівник, і який у загальному випадку дорівнює 3,6% від нарахованої заробітної плати та інших виплат, які також входять до бази ПДФО. При цьому база ПДФО зменшується на суму сплачуваного єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (п. 164.6). Разом із цим, відповідно до Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 8 липня 2010 р. № 2464-VI встановлено максимальну величину бази нарахування єдиного внеску, що дорівнює п'ятнадцяти розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Розглянемо випадок, коли розміри прожиткового мінімуму для працездатних осіб і мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня податкового року, збігаються. Така ситуація була реальною у період з 1 січня по 31 березня 2011 р. Отже, маємо:

1) з частини заробітної плати, що не перевищує 10 мінімальних заробітних плат (прожиткових мінімумів) сплачується ПДФО за ставкою 15% і єдиний внесок – за ставкою 3,6%;

2) з частини заробітної плати, що більше 10 мінімальних заробітних плат (прожиткових мінімумів), але менша 15 сплачується ПДФО за ставкою 17% і єдиний внесок – за ставкою 3,6%;

3) з частини заробітної плати, що не перевищує 15 мінімальних заробітних плат (прожиткових мінімумів) сплачується ПДФО за ставкою 17%, а єдиний внесок не сплачується.

З рис. 1 видно, що встановлена податковим кодексом система оподаткування доходів від праці є не прогресивною, а прогресивно-регресивною. Зауважимо, що ми свідомо не враховували наявність податкової соціальної пільги, оскільки розмір доходу, який надає право на її використання, є значно меншим, ніж максимальна величина бази нарахування єдиного внеску.

На рис. 2 представлені зміни кумулятивної ставки оподаткування доходів від праці на період з 1 квітня до 30 вересня 2011 р. При цьому в розрахунках використувалася мінімальна заробітна плата, встановлена на 1 січня 2011 р. – 941 грн. і прожитковий мінімум для працездатних осіб на період з 1. 04 по 30. 09. 2011 р. – 960 грн. Максимальна величина бази нарахування єдиного внеску у зазначений період становить $15,3 = (15 \cdot 960) / 941$ мінімальних заробітних плат на 1 січня 2011 р.

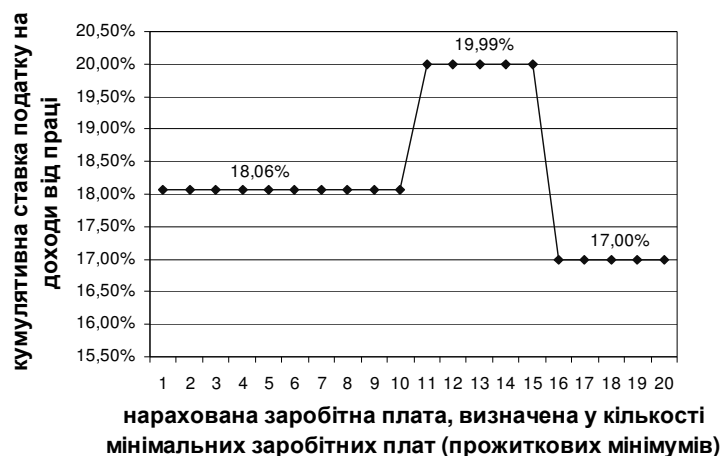


Рис. 1. Зміни кумулятивної ставки податку на доходи від праці на період з 01. 01. до 31. 03. 2011 р.

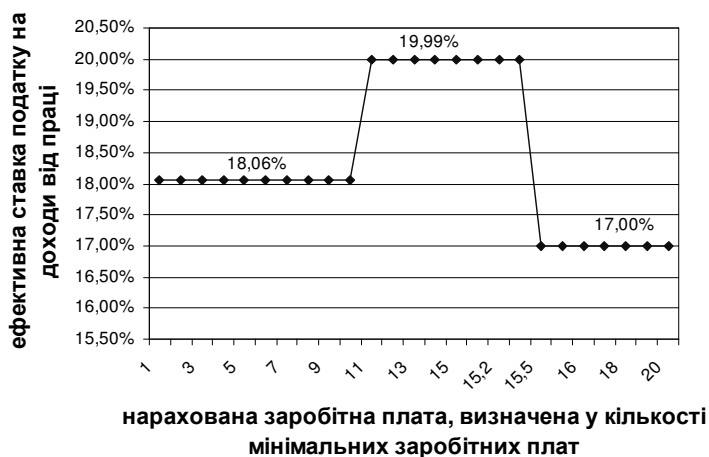


Рис. 2. Зміни кумулятивної ставки податку на доходи від праці на період з 01. 04. до 30. 09. 2011 р.

Таким чином, видно, що розбіжності між використовуваними у розрахунках показниками (мінімальній зарплатній платі на початок року і поточного розміру прожиткового мінімуму) дещо змінюють інтервали однакових кумулятивних ставок, але принципово підтверджують висновок про прогресивно-регресивний характер оподаткування доходів від праці в Україні. Отже, така система оподаткування доходів від праці не дозволяє оцінювати її як соціально справедливу.

Більшість країн використовують податки на доходи від капіталу. У класичній системі оподаткування доходів від капіталу дивіденди не визнаються витратами при розрахунку величини оподатковуваного прибутку, тобто оподатковуються на рівні підприємства податком на прибуток, а також оподатковуються у складі доходів інвестора прибутковим податком, який в Україні застосовується у вигляді податку на доходи фізичних осіб. Отже, класична система оподаткування доходів від капіталу призводить до проблеми подвійного оподаткування дивідендів. Альтернативами

класичній системі оподаткування є повністю або частково інтегровані системи оподаткування доходів від капіталу (в тому числі імпутаційна та шедулярна системи).

З прийняттям Податкового кодексу України хоча і залишається класична система оподаткування доходів від капіталу, але передбачаються зміни податкових ставок, що суттєво вплине на рівень оподаткування доходів від капіталу. Розглянемо оподаткування доходів від капіталу, якщо рух капіталу від інвестора – фізичної особи до підприємства опосередковувався використанням таких інструментів, як: 1) акція; 2) привілейована акція; 3) облігація. Крім цього, альтернативою інвестування коштів у підприємство може виступати їхнє розміщення на банківському депозиті. Виходячи з того, що оподаткування доходів від капіталу при використанні певних інструментів відбувається як на підприємстві, тобто у джерела виплати, так і у його отримувача, як і у випадку із оподаткуванням доходів від праці, маємо розраховувати кумулятивні ставки. Кумулятивна ставка оподаткування доходів від капіталу відображає, скільки грошових одиниць зі 100 грн. призначених до сплати інвестору доходів мають бути перераховані на користь держави у вигляді податків. Так, наприклад, якщо підприємство спрямовує на виплату дивідендів інвестору 100 грн., то воно має сплатити з них податок на прибуток, ставка якого з 01. 04. 2011 р. до 31. 12. 2011 р. становить 23% (п. 10 підрозділу 4 розділу XX Податкового кодексу України). Одержані інвестором дивіденди оподатковуються також податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5% (п. 167.2). Таким чином, інвестор одержує: $100 \cdot (1 - 0,23) \cdot (1 - 0,05) = 73,15$ грн., а сума сплачених податків становить: $100 - 73,15 = 26,85$ грн., що відповідає кумулятивній ставці оподаткування дивідендів 26,85%. Зауважимо, що ця ставка на 3,55% менша, ніж розрахована на основі попередньої законодавчої бази, яка становила 30,4% [12, с. 171]. Це свідчить, що зміни, передбачені податковою реформою, дійсно зменшують податковий тягар на оподаткування доходів від капіталу, що сплачуються у вигляді дивідендів за звичайними акціями. Необхідно зазначити, що Податковим кодексом України передбачено подальше зниження ставки податку на прибуток до досягнення нею величини на рівні 16% з 01. 01. 2014 р. Розраховані кумулятивні ставки оподаткування дивідендів становитимуть на 2012 р. – 24,95%; на 2013 р. – 23,05%, на 2014 р. і в подальшому – 20,2%.

Особливим видом акцій є привілейовані акції. Такий статус передбачає виплату фіксованих дивідендів, які прирівнюються з метою оподаткування до виплати заробітної плати з відповідним оподаткуванням та включенням суми виплат до складу витрат платника податку (п. 153.3.7). Для оподаткування доходів у формі заробітної плати встановлено дві ставки податку на доходи фізичних осіб: 15% бази оподаткування, а також 17% від суми доходів у звітному податковому місяці, яка перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного податкового року (п. 167.1). Можна припустити, що в більшості випадків власники привілейованих акцій – це люди доволі заможні, а відтак кумулятивна ставка оподаткування отриманих дивідендів у цьому випадку буде дорівнювати 17%.

Облігація опосередковує залучення позичкового капіталу підприємством, а отже є борговим цінним папером. Відповідно до п. 153.4.3 суми процентів включаються до витрат емітента боргових цінних паперів, тобто у джерела виплати не оподатковуються. Інвестор сплачує податок на доходи фізичних осіб за ставкою 5% (п. 167.2), яка і визначає кумулятивну ставку у даному випадку.

Проценти за депозитом оподатковуються податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5%, але ця норма Податкового кодексу набуває чинності з 01. 01. 2015 р. Сплачувані банком відсотки за депозитами відносяться до його витрат, а отже податок на прибуток на них не нараховується. Таким чином, на даний час кумуляти-

вна ставка оподаткування доходів від капіталу у вигляді відсотків за депозитами дорівнює 0%, а з 2015 р. становитиме 5%. Наочно динаміка кумулятивних ставок оподаткування доходів від капіталу представлена на рис. 3.

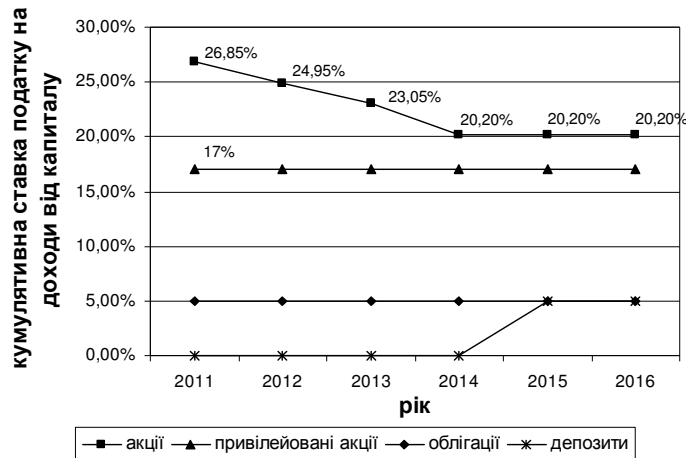


Рис. 3. Динаміка кумулятивних ставок оподаткування доходів від капіталу

Проведена податкова реформа значно зменшила податкове навантаження на доходи від капіталу інвесторів-фізичних осіб. Разом із цим, незважаючи на те, що для оподаткування дивідендів, процентів за облігаціями і від депозитних рахунків встановлено однакову ставку податку на доходи фізичних осіб на рівні 5%, принцип нейтральності суттєво порушується. Про це свідчать розбіжності у рівнях розрахованих кумулятивних ставок оподаткування доходів на капітал. Найбільшим податковим навантаженням характеризується оподаткування доходів від звичайних акцій. Водночас податковий тягар на доходи від позичкового капіталу буде вчетверо меншим, навіть за найнижчої кумулятивної ставки оподаткування дивідендів. Варто зазначити, що результати досліджень вибору фінансової політики підприємствами за критерієм максимізації ринкової ціни акцій з урахуванням податкових змін також свідчать про те, що додаткова емісія не є пріоритетним джерелом залучення додаткового капіталу [17]. Очевидним стає те, що податкові новації у оподаткуванні доходів від капіталу не сприяють розвитку вітчизняного ринку акцій, тобто гальмують становлення одного із найважливіших механізмів ринкової економіки.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Реформування податкової системи завжди становить складну наукову і практичну проблему. Проведений аналіз податкової реформи в Україні показує, що, на перший погляд, вона відбувалась у руслі загальних тенденцій, властивих реформуванню податкових систем у країнах з розвинутою ринковою економікою. Разом із цим, більш детальний аналіз оподаткування доходів від праці і капіталу свідчить, що українська податкова реформа дійсно є надзвичайно суперечливою. При певних здобутках щодо збільшення нейтральності в оподаткуванні доходів від капіталу, загалом система оподаткування доходів від капіталу не сприяє розвитку ринку акції, який є принципово важливим елементом ефективно діючої ринкової економіки. Покликане сприяти підвищенню соціальної справедливості реформування оподаткування доходів від праці, з урахуванням внесків на загальнообов'язкове соціальне страхування, ви-

явилося прогресивно-регресивним, по суті, далеким від задекларованої мети. Податкова реформа привнесла в економічне буття і багато інших новацій, які залишилися поза увагою в межах цієї роботи, і це стосується, перш за все, оподаткування споживання. Їхній детальний аналіз також є вкрай необхідним, оскільки лише після усвідомлення того, яку ж податкову систему збудовано, можна приймати рішення про її подальші зміни.

Література

1. Buchanan J. *Tax Reform as Political Choice* / James M. Buchanan // *The Journal of Economic Perspectives*. – 1987. – Vol. 1. – No. 1. – P. 29–35.
2. *Tax reform and cost of capital: an international comparison* / ed. by Dale W. Jorgenson and Ralph Landau. – Washington : The Brookings Institution, 1993. – 420 p.
3. Slemrod J. *Optimal Taxation and Optimal Tax Systems* / Joel Slemrod // *The Journal of Economic Perspectives*. – Vol. 4. – No. 1. (Winter, 1990). – P. 157–178.
4. *Fundamental tax reform: issues, choices, and implications* / John W. Diamond and George R. Zodrow. – Cambridge : The MIT Press, 2008. – 546 p.
5. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення / А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2004. – 454 с.
6. Соколовська А. М. Податкові важелі реалізації політики економічного розвитку / А. М. Соколовська // Т. 1 Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / за ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – Розд. 2. – С. 112–171.
7. Крисоватий А. Аксиоми суспільного вибору в податкових фінансах / Андрій Крисоватий // *Світ фінансів*. – 2007. – Вип. 3. – С. 7–15.
8. Крисоватий А. І. Домінанти гармонізації оподаткування: національні та міжнародні вектори : моногр. / А. І. Крисоватий, В. А. Валігура. – Тернопіль : Підручники і посібники, 2010. – 248 с.
9. Иванов Ю. Б. *Современные проблемы налоговой политики* / Ю. Б. Иванов, А. Н. Тищенко. – Х. : ИНЖЕК, 2006. – 328 с.
10. Иванов Ю. Б. *Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект* / Ю. Б. Иванов, О. Л. Єськов. – Х. : ИНЖЕК, 2007. – 328 с.
11. Вишневський В. П. *Оподаткування підприємств і моделювання економічної динаміки* : моногр. / В. П. Вишневський ; НАН України. Інститут економіки промисловості. – Донецьк, 2006. – 320 с.
12. *Налогообложение: теории, проблемы, решения* / под. общ. ред. В. П. Вишневского. – Донецк : ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.
13. *Налоговые реформы. Теория и практика* / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 463 с.
14. *Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика* : моногр. / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, А. И. Крисоватого. – К. : Кондор, 2011. – 352 с.
15. *Перший рік діяльності нової влади: наміри, дії, результати* : [аналіт. доповідь Центру Разумкова] // *Національна безпека і оборона*. – 2011. – № 3. – С. 2–78.
16. Никитишин А. *Налоговая политика в условиях мирового финансового кризиса* / Андрей Никитишин // *Вестник налоговой службы Украины*. – 2010. – № 6. – С. 35–40.
17. Гурнак О. В. *Податкова реформа і її вплив на фінансову політику підприємств* / О. В. Гурнак // *Вісник економічної науки України*. – 2011. – № 1(19). – С. 41–44.