

ЕВОЛЮЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ РЕГУЛЮВАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ В УКРАЇНІ

**Н.Ф. Єфремова, канд. екон. наук, Дніпродзержинський державний
технічний університет; О.В. Гончаренко**

Існування різних форм доходу в окремих платників обумовлює певні відмінності їх оподаткування і визначення об'єкта. Основними об'єктами тут виступають такі форми доходу: оплата праці, прибуток, дохід від капіталу, ренти, відсотків.

Сукупна дія даного податкового інституту проявляється в скороченні доходів усіх економічних суб'єктів. Однак зміна пропорцій податкового навантаження на окремі форми доходу дозволяє вирішувати певні практичні завдання, що відповідають цілям державного регулювання. Враховуючи розмір доходної форми, що оподатковується, глобальний характер стягнення, можливості та ефективність використання в регулюючих заходах базовим податком інституту оподаткування доходу є податок на дохід фізичної особи, що отримав назву прибуткового, та податок на прибуток підприємства. Джерелом сплати цих двох податків є валовий дохід. Цей неоднорідний показник складається з прибутку або доданої вартості та заробітної плати, яка є авансованим змінним капіталом.

За своїм фіскальним і регулюючим значенням ці податки переважають всі прямі податки. До того ж дохідні податки відрізняються такою властивістю як здатність виконувати стабілізуючу роль в економічному розвитку. Адже тільки ці податки, в разі стягнення за прогресивними ставками, можуть виконувати роль “вбудованих стабілізаторів”, що дозволяє (у комплексі з державними трансфертами) понижувати амплітуду циклічних коливань економічного розвитку. Ця властивість у короткостроковому періоді підтримує динаміку сукупного попиту. Ступінь “вбудованої стабільності” безпосередньо залежить від рівня податкових ставок (граничного розміру).

Ефективність виконання доходними податками певного завдання в макро- чи мікроекономічному регулюванні залежить від результату взаємодії об'єктивних і суб'єктивних чинників на конкретному етапі еволюції даного податкового механізму. Причому об'єктивні межі визначають фіскальний потенціал податків, суб'єктивні – регулюючий, а їх сукупна дія в еволюційному процесі – ефективність інституту виконувати притаманні податкам функції.

Еволюційний розвиток податкового інституту зумовлюється певними механізмами, які включають поступальні і динамічні елементи. Про наявність поступальних чинників, що мають більш об'єктивний характер, свідчать спільні риси існуючих податкових систем.

Основним фактором, що детермінує еволюцію податкового інституту, є механізм інституційного добору, який має динамічну і поступальну складову. Поступальність добору формує стрижневу основу інституту, що еволюційно розвивається. За умови, що інститут забезпечує планові надходження до бюджету та не протидіє економічній діяльності економічних суб'єктів, про що можуть свідчити розміри надходжень до бюджету, незначний обсяг ухилень від

оподаткування, не впливовість на економіку тіньової сфери, необхідно визнати, що він є оптимальним для даного етапу соціально-економічного розвитку. Оптимальність в такому значенні – це в першу чергу гармонійне поєднання фіскальних і регулюючих властивостей податків. Якщо ж наслідки роботи механізму мінливості свідчать про неоптимальність існуючого податкового механізму, у дію вступає динамічний фактор добору – державне регулювання. В разі його адекватності інститут повертається до оптимального стану, де діють всі еволюційні механізми і реалізуються всі функціональні властивості податків.

Доцільність та ефективність реалізації певної підфункції регулюючої функції визначається такими еволюційними чинниками, що формує поступальна складова: станом розвитку економічної системи, структурою НД, життєвим рівнем, часткою податкових надходжень у ВВП, обсягами тіньової сфери, прогнозними показниками виконання доходів бюджету, досконалістю механізму стягнення податків.

Стимулювання економічної активності через вплив на сукупний попит в сфері оподаткування доходів здійснюється через реалізацію регулюючої функції оподаткування, а саме її перерозподільчої підфункції. Метою даного заходу є зростання споживання. Базою добору в даному процесі має стати достатньо високий рівень податкових надходжень в структурі ВВП, значна питома вага чи домінування прямих податків, відносний життєвий рівень населення, домінування в структурі ВВП індивідуальних доходів населення та їх наявне розшарування.

В умовах значного розшарування доходів, неповного використання трудових ресурсів на стадії становлення чи зрілості економічної системи світова практика довела доцільність використання для стимулювання сукупного попиту високопрогресивної шкали оподаткування доходів громадян і слабопрогресивної шкали оподаткування та більш пільговий режим для підприємств. В цих умовах реалізується перерозподільча функція оподаткування, яка опосередковує відносини держави і платника. Виконання даної підфункції інститут забезпечує через еволюційні механізми.

З позицій стимулювання пропозиції податки через скорочення їх граничних і середніх ставок повинні впливати на схильність до заощаджень. Найбільш дієвим такий захід тоді, коли він запроваджується в умовах незначного розшарування доходів, домінування індивідуальних доходів населення у ВВП, низького обсягу тіньової сфери, високого розвитку податкової культури і грошово-кредитної системи. Однак слід зазначити, що зниження граничних ставок знижує стабілізуючі можливості податків з доходу, але сприяє реалізації довгострокової мети податкової політики – стимулювання розширення пропозиції факторів виробництва та зростанню економічного потенціалу.

Ефективність податкового інституту визначається відповідністю еволюційних і формальних обмежень. Еволюційні обмеження об'єктивно формують той "простір", де доцільне запровадження певних формальних. Останні встановлюються через відповідні елементи оподаткування, що

реалізують окрему функцію чи сукупність функцій або підфункцій податків. Реалізація певної функції відповідає цілям макроекономічного регулювання.

Отже, основними еволюційними обмеженнями, що визначають потенційну можливість реалізувати функції доходних податків є: стан і обсяг національного виробництва, де і утворюється джерело прямих податків – національний дохід; структура останнього; життєвий рівень населення і ступінь розшарування доходів; частка податкових надходжень у ВВП; частка прямих податків у податкових надходженнях; обсяг тіньової сфери; прогностичні показники виконання доходів; досконалість механізму стягнення податків; традиції оподаткування і податкова культура; розвиток грошово-кредитної системи.

З урахуванням виявлених чинників еволюційної адекватності для реалізації перерозподільчої підфункції податків, що спрямована на стимулювання попиту, необхідними умовами встановлення формальних обмежень є: досить висока частка податкових надходжень у ВВП, переважна або рівна частка в них прямих податків, низький або відносний рівень середньодушових доходів та їх значне розшарування, переважання індивідуальних доходів у ВВП.

Для успішної реалізації стимулюючої підфункції, що пов'язана із заохоченням сукупної пропозиції необхідні такі умови: незначне розшарування індивідуальних доходів та їх домінування у структурі ВВП, незначний обсяг тіньової сфери, сталі податкові традиції та висока податкова культура, достатньо високий рівень розвитку грошово-кредитної сфери.

Аналіз еволюційних і формальних обмежень діючого податкового механізму свідчить про деяку їх невідповідність. Серед наявних еволюційних обмежень слід зазначити:

- високу частку податкових надходжень у ВВП. Це пов'язане як з історично зумовленим високим рівнем державного навантаження на економіку, так і необхідністю зростання державних гарантій і соціального забезпечення за умов тривалого періоду падіння доходів усіх економічних суб'єктів. Так, з кінця 1992 р. до кінця 2000 р. частка податкових надходжень у ВВП поступово збільшувалась з 32,8 до 41 % відповідно. Така структура також зумовлена і необхідністю збільшення бюджетних видатків на формування нових ринкових інститутів. Тобто на стадії трансформаційного періоду об'єктивних умов для обмеження фіскального навантаження на основні дохідоформуючі податки фактично не існує;
- домінування серед податкових надходжень податків з факторів виробництва (праці, капіталу, землі). При цьому найбільші надходження становлять суми від оподаткування праці і підприємництва. Так відбулось зростання питомої ваги у структурі надходжень основних доходних податків: податку на прибуток (доход) і прибуткового – з 34,9 % у 1992 р. до 45 % у 2000 р. (2,169). Дана структура в цілому є позитивним явищем, що наближає її до складу податкових систем розвинутих країн. Однак така структура сформувалась в умовах значного падіння реальних доходів населення і

збільшення кількості збиткових підприємств (55,7 % – у 1999 р., 51,3 % – у 2000 р. (2,248));

- наявне збереження тенденції до порушення пропорційності між факторними доходами та їх оподаткуванням. За умов переважання у ВВП частки оплати праці у структурі податкових надходжень домінують надходження податку з прибутку (за винятком 2001 р.) при наявному падінні рентабельності промислової продукції з 30,3 % у 1992 р. до 9,1 % у 1999 р. і при великій кількості збиткових підприємств;
- за умов домінування індивідуальних доходів у ВВП зберігається їх низький середньодушовий рівень та значне розшарування. Так, якщо в 1992 р. реальна зарплата складала 83,6 % від її рівня у 1990 р., то в 1999 р. тільки 31,4 % (1,166). Однак існує значний рівень диференціації доходів. Доходи 10 % найбагатших сімей перевищують доходи бідних більш як у 12-14 разів. А з урахуванням того, що значна частина перших перебуває в тіні, рівень диференціації в Україні значно вищий.

Аналіз відповідності еволюційних і формальних обмежень щодо спроможності виконання доходними податками перерозподільчої підфункції в цілому свідчить на її користь. Наявним еволюційним обмеженням відповідають такі формальні: прогресивне оподаткування доходів громадян, слабопрогресивне підприємств та інвестиційні пільги. Хоча в діючому механізмі частково присутні формальні норми, але їх дія не сприяє в повній мірі цільовій настанові перерозподільчої підфункції – стимулюванню попиту.

Основні “реалізатори” перерозподільчої підфункції – податок на прибуток і прибутковий податок в існуючих умовах виконують майже протилежні завдання. Так, перший забезпечував від 22,7 % в 1992 р. до 15,7 % у 2000 р. податкових надходжень за умов значного падіння прибутку за галузями економіки і зростання кількості збиткових підприємств. За цих умов частка податку на прибуток в загальній сумі прибутку зросла з 10,9 % в 1992 р. до 86,9 % у 2000 р. (2,182-183). Отже база оподаткування значно звужилася. До того ж характерна велика нерівномірність розподілу податкового навантаження, яке в декілька разів більше у промисловості, ніж у сільському господарстві і торгівлі та галузях, що мають значний податковий потенціал, – банківська, страхова діяльність, торгівля.

Запровадження податкових пільг, які повинні стимулювати пріоритетні галузі і сфери діяльності та слугувати цілям прискореного зростання, також не виправдало свого призначення. Питома вага наданих пільг постійно зростала (з 58 % у 1997 р. до 70,6 % у 2000 р. від суми надходжень податку на прибуток). Серед наданих пільг найбільша частка припадала на підтримку окремих галузей (41,7 % у 2000 р.). Надання інвестиційних пільг не сприяло зростанню інвестиційної активності. Частка валових інвестицій у структурі ВВП зменшилась, а прями іноземні інвестиції незначні і не запроваджують нові технології. Реальні масштаби втрачених доходів внаслідок надання пільг роблять їх обтяжливими для бюджету, звужують податкову базу і переміщують податковий тягар на більш ефективні підприємства. А це збільшує частку

збиткових підприємств, обсяг тіньової сфери та викривляє умови конкуренції. Негативним є і те, що регулюючий потенціал диференціації ставок не задіяний.

За умов стимулюючого спрямування податку на прибуток необхідно проаналізувати прибутковий податок з позицій виконання ним перерозподільчих і фіскальних завдань.

Так склалась тенденція до зростання питомої ваги прибуткового податку в доходах, однак реальні доходи громадян зросли тільки в 2000-2001 рр., а частка прибуткового податку в грошових доходах за період з 1992 р. по 2000 р. залишилась майже незмінною (6-7 %). Необхідно відзначити, що оподатковуються в основному грошові доходи у вигляді заробітної плати, частка якої становить майже 40-45 % їх загальної суми. Інші доходи, як правило, не оподатковуються. При існуючому розмірі податкового мінімуму і низьких середньодушових доходах, прогресії оподаткування основними платниками залишаються особи з доходом нижчим та на рівні прожиткового мінімуму.

Отже формально запроваджене перерозподільче спрямування доходного інституту за умов неповного врахування еволюційних обмежень не виконує в повній мірі поставленого завдання. Однак об'єктивні тенденції розвитку економіки свідчать про зростання сукупного попиту, для подальшого стимулювання якого необхідне виправлення недоліків у сформованому податковому механізмі. Ефективному виконанню доходними податками перерозподільчої підфункції заважає невідповідність структурі і рівню доходів існуючих ставок і прогресії та неефективність стимулюючих пільг внаслідок відсутності концептуальної визначеності їх дії.

Необхідність стимулювання не тільки пріоритетних сфер економіки, але й сприяння стабільному розвитку всіх галузей національної економіки, “досягнення зростання і розвитку в їх органічному поєднанні” обумовлює потребу запровадження стимулюючої підфункції податків.

Позитивні тенденції розвитку національної економіки останніх двох років, збільшення ВВП, реальної заробітної плати, реальних доходів, а також зростання виробничої активності, інвестицій, поліпшення структури експорту, збільшення обсягів кредитування, що вважається ознаками розширення сукупної пропозиції, вказує на необхідність проведення тестування еволюційних обмежень податкового інституту на відповідність його виконанню стимулюючої підфункції, тобто своєчасності зміни акцентів податкового регулювання з перерозподілу доходів і активізації попиту на стимулювання пропозиції. На користь цього спрямування податкового інституту вказує і деяке домінування грошових доходів над обсягом прибутку.

Формальні заходи, що реалізують стимулюючу мету, повинні бути застосовані до широкої податкової бази, невисокого розшарування доходів шляхом встановлення слабопрогресивного оподаткування особистих доходів і прибутку, зниження граничних ставок і скорочення пільг, що не реалізують стимулююче призначення. Проте наявні еволюційні обмеження вказують на відсутність умов щодо стимулюючого спрямування податкового інституту. Так, не досить дієвим є механізм ринкового саморегулювання, необґрунтоване і

значне зниження державних витрат в умовах становлення ринкових інститутів і розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки, що передбачає високий рівень державної активності, наявний значний обсяг тіньової сфери.

Отже, ефективність податкового регулювання залежить не від необхідності виконання певного завдання економічної політики чи світових тенденцій розвитку і не від масштабного зниження податків чи зміни об'єктів оподаткування, а в першу чергу від повноти врахування в формальних нормах дії інституту, соціально-економічних умов, в яких він функціонує, та показників, що відображають процес адаптації діючих формальних норм до їх неформальної бази. Ступінь і масштаби впливу доходних податків на економічний розвиток визначаються об'єктивною роллю, яку вони відіграють в податковій системі, та питомої ваги цих податків в структурі доходів держави.

Єфремова, Н.Ф. Еволюційні обмеження регулювального потенціалу оподаткування доходів України [Текст] / Н.Ф. Єфремова, О.В. Гончаренко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць. – Суми: УАБС НБУ, 2003. – Т. 8. – С. 325-331.