

Вплив пропонованих змін у ставках оподаткування прибутковим податком з громадян на місцеві бюджети¹

Загальний стан проблеми та методологічна інформація

Проект закону “Про прибутковий податок з громадян”, ухвалений Верховною Радою України в другому читанні, пропонує замінити чинну систему ставок податку і шкалу доходів єдиною ставкою — 13%, яка після 2006 р. буде підвищена до 15%. Крім цього, в названому законопроекті пропонується внести зміни до системи податкових пільг — скасувати неоподатковуваний мінімум та запровадити так звану соціальну податкову пільгу для малозабезпечених категорій населення. Планується дозволити особам, річний дохід яких не перевищує 40 мінімальних зарплат, зменшити свій річний прибуток, що підлягає оподаткуванню, на суму законодавчо встановленої мінімальної зарплати, помноженої відповідно на кількість місяців, протягом яких особа отримувала таку зарплату. (Сума мінімальної зарплати зараз обговорюється. На сьогодні мінімальна зарплата встановлена на рівні 185 грн, однак пропонується збільшити його до 237 грн.) В законопроекті запровадити нову систему податкових пільг пропонується поступово: соціальна податкова пільга становитиме в перший рік 50% мінімального обсягу зарплати, в другий — 80%, а в третій — 100%.

Проведений аналіз показує, що ефективна ставка скоротиться з приблизно 18% до 7% (враховуючи пропоновану пільгу для громадян з низьким рівнем доходів), що призведе до скорочення обсягів надходжень цього податку в сукупному вимірі на 5 млрд грн (тобто на 61%). При цьому розподіл втрат надходжень прибуткового податку з громадян в розрізі місцевих бюджетів буде нерівномірним і варіюватиме в широких межах.

Ці зміни матимуть два основні прямі наслідки. По-перше, нова система ставок податку та шкали доходів, а також пільг для громадян з низьким рівнем доходів, найімовірніше, вкрай негативно позначиться на загальному обсязі доходів бюджету. Ці втрати доходів, очевидно, певною мірою компенсуються пропонованим скасуванням податкових пільг, а також включенням додаткових типів доходів до бази оподаткування. Крім того, очікується, що скорочення ставок та спрощення всієї системи створить стимули для платників податку, щоб вони виходили з тіні, а це, в свою чергу, сприятиме компенсації втрат бюджету. Важливо, однак, оцінити обсяг потенційних втрат, абстрагуючись від сподівань на ці два компенсуючі фактори.

Другий важливий наслідок зміни в ставках податку та шкалі доходів, що знаходиться в центрі уваги цієї статті, пов'язаний із тим, як ці втрати бюджету розподілятимуться між місцевими бюджетами України. За чинної системи міжбюджетних відносин в Україні 100% надходжень від прибуткового податку з громадян зараховуються до місцевих бюджетів і являють собою основний ресурс доходів, які мають ці бюджети для фінансування своїх видаткових потреб. Як наслідок, спроможність кожного міста чи району генерувати надходження від прибуткового податку з громадян відносно середнього значенням відповідного показника по всіх місцевих бюджетах України є основним елементом, що визначає обсяг дотації вирівнювання з державного до

¹ Автор – Джигир Юрій, Майнзюк Катерина.

кожного з місцевих бюджетів. Обчислюючи трансферт для кожного бюджету міста обласного значення та району, Міністерство фінансів України визначає індекс відносної податкоспроможності, що дозволяє оцінити, як співвідносяться між собою фактичні середньодушові доходи за останні три роки даної адміністративно-територіальної одиниці та відповідний середній показник по Україні. Можливо, що реформа ставок та шкали різною мірою позначиться на різних місцевих бюджетах України, тобто окремі бюджети матимуть у процентному відношенні більші втрати надходжень прибуткового податку з громадян, а в інших ці втрати будуть не такі серйозні. Через цю неоднаковість змін у Міністерства фінансів виникнуть труднощі з визначенням індексів відносної податкоспроможності бюджетів, пов'язані з браком потрібних для цих розрахунків даних за минулі періоди. Тому необхідно буде внести певні зміни до механізму визначення індексів відносної податкоспроможності місцевих бюджетів, що застосовується для обчислення трансфертів. З іншого боку, якщо нова система ставок вплине на всі місцеві бюджети пропорційно (на той самий відсоток), то цю формулу можна буде застосовувати і без значних змін.

Мета цієї роботи полягала у визначенні впливу пропонованої зміни на доходну частину бюджетів міст обласного значення та районів. В основу аналізу покладено узагальнену формулу розподілу, спільну для більшості країн світу. Ця функція описує розподіл платників податків по інтервалах доходів². Застосувавши офіційні статистичні дані про надходження прибуткового податку з громадян та офіційні фактичні (ефективні) ставки прибуткового податку з громадян, ми змоделювали вплив переходу до єдиної ставки на бюджети міст обласного значення та районів. Описаний підхід є оптимальним і одним із небагатьох можливих для застосування варіантів, оскільки для здійснення будь-яких більш точних прогнозів необхідні мікродані, яких нема ні в проекті ПЕФР, ані в Міністерстві фінансів. Водночас, цей підхід має певні обмеження. По-перше, він не враховує можливого впливу додаткових джерел доходів, пов'язаних із розширенням бази оподаткування (завдяки скасуванню пільг та включенню нових типів доходів) або виходу платників податку з тіні. По-друге, в ньому застосовано офіційні дані про фактичні (ефективні) ставки оподаткування в розрізі областей. Ці цифри не враховують диференціацію фактичних (ефективних) ставок оподаткування між містами та районами всередині областей, яка, найімовірніше, існує, адже в сільській місцевості більшість населення займається сільським господарством, а прибутковий податок з громадян збирається, головним чином, з працівників бюджетних установ, заплата яких переважно потрапляє в інтервали, які відповідають найнижчому рівню доходів, тож фактичні (ефективні) ставки прибуткового податку з громадян у сільській місцевості, ймовірно, нижчі. Однак ці можливі неточності в значенні фактичних (ефективних) ставок, скоріше за все, не вплинуть на загальні висновки, що випливають із симуляцій.

Опис результатів

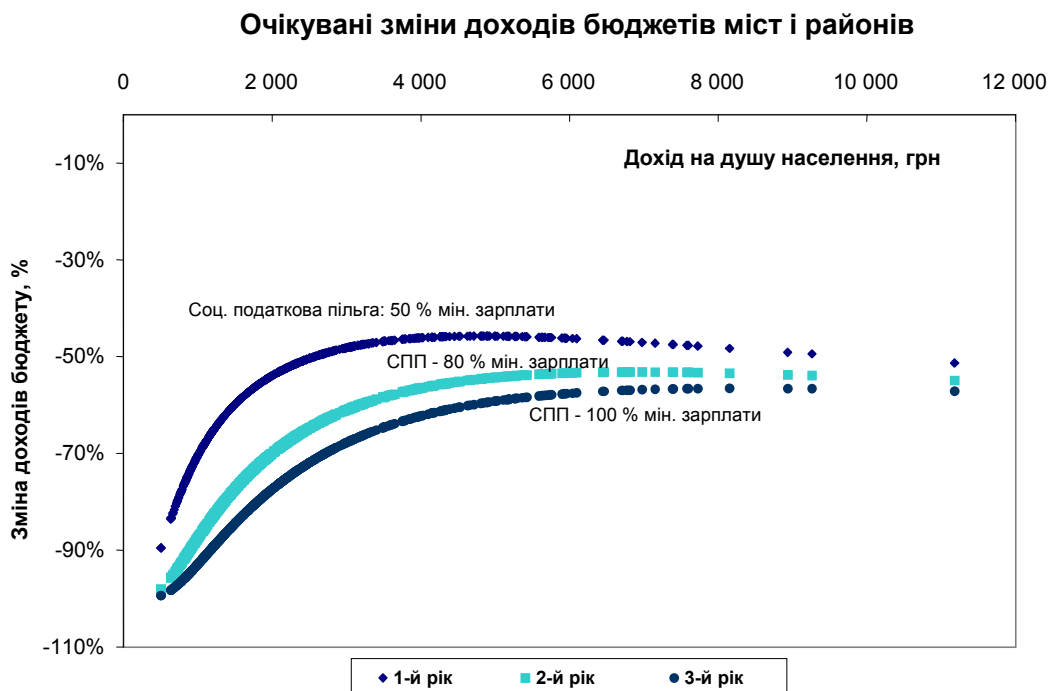
Симуляції показали, що пропонований перехід на єдину 13%-у ставку прибуткового податку з громадян в поєднанні з пропонованою системою

² Детальний опис застосованої методології можна знайти в статті Д. Тіссена та Н. Лещенко "Визначення ставок і категорій прибуткового податку з громадян в Україні", "Бюджетний і податковий огляд", 1-ий квартал 2002 р.

податкової пільги для громадян з низьким рівнем доходів (в подальшому описується сценарій, названий “3-й рік”, тобто коли рівень соціальної пільги відповідає 100% мінімального обсягу зарплати) приведе до втрати місцевих бюджетів в обсязі понад 5 млрд грн. При цьому втрати по бюджетах розподіляються нерівномірно і становлять від 53% до 98%. Цей розподіл графічно представлено нижче.

Наведений нижче графік показує, що зміна ставки позначиться на бюджетах обернено пропорційно до рівня їхніх доходів на душу населення; інакше кажучи, чим менш забезпечений бюджет, тим більшою буде втрата доходів. Більшість бюджетів міст та районів України (90%) перебувають у тій частині інтервалу доходів, де доходи найнижчі (середні доходи на душу населення становлять менше 4 000 грн), а отже, зазнають найвідчутнішої втрати доходів. Переважна більшість місцевих бюджетів зазнає втрат, що перевищують 70% їхніх нинішніх доходів.

Основний фактор, що визначає такі невтішні результати, пов'язаний із пропозицією про надання податкової пільги для малозабезпечених категорій населення у обсязі, рівному сумі мінімальної зарплати. У бідніших регіонах істотна частка населення має доходи, що не перевищують мінімальну зарплату. Крім того, багато роботодавців, щоб мінімізувати податкові зобов'язання, показують доходи своїх працівників лише в обсязі мінімальної зарплати. Рішення про встановлення податкової пільги в обсязі мінімальної зарплати виключає всіх цих платників податків з системи прибуткового податку з громадян у зв'язку з виключенням усього їхнього доходу. Це пояснює, чому для деяких бюджетів наші симуляції прогнозують втрату доходів у сумі, близькій до 100%.



Якщо провести симуляції, в яких враховується лише зміна ставок оподаткування (тобто податок стягується з усієї суми доходів без будь-яких відрахувань — не застосовується ні неоподатковуваний мінімум, ані соціальна

податкова пільга), результати цих симуляцій будуть діаметрально відмінними. Результати такої гіпотетичної симуляції показують, що зміна в самих ставках привела б до втрати доходів місцевих бюджетів у значно меншому обсязі, а саме 2,5 млрд грн, причому менш забезпечені бюджети втратили б менше, а більш забезпечені — більше. Більше того, найменш забезпечені бюджети могли б навіть виграти від реформи. У малозабезпечених регіонах, де більшість населення одержує мінімальну зарплату, всі доходи зараз оподатковуються за ставкою 10% (другий інтервал доходів у шкалі оподаткування) за винятком 17 грн, які становлять неоподатковуваний мінімум. Перехід на єдину 13%-у ставку при скасуванні податкової пільги для платників з низьким рівнем доходів означало б збільшення бази оподаткування для таких платників на 17 грн і додало б до ставки податку 3 відсоткові пункти.

За допомогою яких механізмів можна компенсувати ці втрати?

Законодавство з прибуткового податку з громадян потенційно спроможне надати деякі потенційні джерела для компенсації очікуваних втрат доходів. Воно може, наприклад, розширити базу прибуткового податку з громадян, включивши до неї нові типи доходів або ліквідувавши чинні податкові пільги. Пропонований законопроект передбачає обидві ці речі. Питання про те, чи будуть ефективними ці пропозиції та чи забезпечать вони достатню компенсацію очікуваних втрат доходів, залишається відкритим.

Можна також сподіватися, що перехід на єдину 13%-у ставку та інші зміни, закладені в законопроект, що мають на меті спростити це законодавство, спонукатимуть людей до виходу з тіньової економіки та приєднання до системи прибуткового податку з громадян. Визнано, що, принаймні в короткостроковій перспективі, це сподівання є сумнівним. Для забезпечення виходу з тіні потрібно реформувати не лише прибутковий податок з громадян, а й інші нарахування на зарплату. На нього впливатимуть перспективи податкової амністії та прогрес пенсійної реформи (конкретніше, можливість запровадження персоніфікованих державних пенсійних схем, що спонукатимуть платників податку показувати свої доходи). Майбутнє всіх цих реформ в короткостроковій перспективі залишається невизначеним.

Втрати місцевих бюджетів від змін у прибутковому податку з громадян потенційно можуть компенсуватися альтернативними доходними джерелами, запровадженими на місцевому рівні. Питання про запровадження в Україні податку на власність обговорюється вже кілька років, але поки що не розроблено жодної реально здійсненої пропозиції щодо цього нового податку. Іншою можливістю є запровадження додаткового місцевого прибуткового податку з громадян, але воно гальмується адміністративними проблемами, які важко подолати, і його перспективи також невідомі.

Місцеві бюджети України мають дуже значні фінансові зобов'язання, пов'язані з делегованими видатковими повноваженнями, такими як охорона здоров'я та освіта. Щоб компенсувати швидке скорочення основного джерела доходів місцевих бюджетів, центральний уряд муситиме надати місцевим бюджетам додаткові джерела для фінансування їхніх видаткових зобов'язань. Однак не виключено, що таких джерел у нього в короткостроковій перспективі не буде.

Висновки

Пропоновані зміни в системі ставок оподаткування і шкали доходів, скоріше за все, матимуть величезний вплив на місцеві бюджети України, принаймні в короткостроковій перспективі. Найімовірніше, що вони вимагатимуть внесення істотних змін до механізму визначення індексів відносної податкоспроможності місцевих бюджетів, що застосовується для визначення міжбюджетних трансфертів.

Розподіл втрат доходів між бюджетами міст та районів буде нерівномірним. Більше того, якщо в остаточному проекті буде збережено ідею про надання податкової пільги для малозабезпечених у сумі, рівній мінімальній зарплаті, реформа вкрай негативно позначиться саме на найменш забезпечених бюджетах України, а деякі з них опиняться під загрозою втрати всіх своїх надходжень від прибуткового податку з громадян. Щоб уникнути цього, необхідно переглянути положення про надання податкової пільги для малозабезпечених громадян. Варто зазначити, що нещодавно один із найактивніших членів Комітету Верховної Ради з фінансів та банківської діяльності С. Терьохін на круглому столі з прибуткового податку з громадян у Міністерстві фінансів повідомив про намір Комітету переглянути порядок надання податкової пільги (йдеться про перегляд порогового значення доходів для осіб, що матимуть право на соціальну податкову пільгу).