

ВИЗНАЧЕННЯ СТАВОК І КАТЕГОРІЙ (ШКАЛИ) ПРИБУТКОВОГО ПОДАТКУ З ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ¹

Міністерство фінансів України зараз активно здійснює реформу прибуткового податку з громадян. Очікується внесення змін, що торкнуться визначення платників цього податку, оподатковуваного доходу, дозволених видатків та пільг, що надаються окремим категоріям платників. Складається враження, однак, що наразі нема чітко визначеної політики щодо того, якими мають бути фактичні (дійсні) ставки податку й як мають розподілятися ці ставки між різними рівнями доходів, тобто якою має бути шкала доходів. Скільки має бути ставок: п'ять, три, одна? Як вплинуть ці різні варіанти на доходи? Яким буде їхній вплив на розподіл податкового тягаря? Ці запитання поки що залишаються без відповіді.

Вплив процесу реформи на доходну частину бюджету має дуже важливе значення. До того ж, зовсім уникнути його неможливо. Оскільки ставиться за мету зменшення податкового тягаря на дуже бідних і дуже заможних, це фактично неминуче веде до того, що одним із наслідків реформи прибуткового податку з громадян буде істотне скорочення доходної частини бюджету. Почасти це скорочення можна компенсувати шляхом скасування податкових пільг, що зменшують бюджетні надходження. Ще певну частину цього скорочення, можливо, вдасться компенсувати завдяки виходу платників із тіньової економіки. Однак слід приділити значну увагу фундаментальному питанню про вибір відповідних ставок та шкали оподаткування, оскільки саме ці моменти визначатимуть, який обсяг доходів має бути одержано від тієї чи іншої визначеної бази оподаткування.

На жаль, достатніх даних для того, щоб адекватно визначити вплив змін у ставках податку і шкалі оподаткування традиційним шляхом, нема. Через це необхідно розробити методологію моделювання, яка дозволила б Міністерству фінансів адекватно й швидко оцінити вплив цих законодавчих змін на доходну частину бюджету та розподіл бази оподаткування. У цій статті дається начерк методології, що пропонується для вирішення цієї проблеми на основі аналізу наявної інформації (даних про податкові надходження, чисельність оподатковуваного населення тощо). Крім того, наведено відомості про результати застосування пропонованої методології до низки законодавчих пропозицій, які зараз обговорюються.

Проблеми, пов'язані з даними

В ідеалі для точної оцінки впливу змін у шкалі оподаткування на податкові зобов'язання потрібна спеціальна інформація про демографічний та економічний розподіл бази оподаткування. Така інформація, як правило, існує у формі *мікроданих*, тобто даних про індивідуальних платників. Мікродані можна використовувати для визначення типів платників податків, які в разі ухвалення пропонованої законодавчої зміни перейдуть з однієї податкової категорії до іншої, тобто матимуть сплачувати податок за іншою, ніж раніше, ставкою. На жаль, за існуючої структури апарату адміністрування податків в Україні репрезентативна вибірка індивідуальних платників податків недоступна.

В Україні було проведено високоякісне статистичне дослідження видатків домогосподарств ("Обстеження видатків домогосподарств", ОВД), які включають інформацію про доходи окремих домогосподарств (родин). Однак застосування даних ОВД у податкових цілях істотною мірою обмежило б можливості нашого аналізу. По-перше, ці дані містять спостереження за домогосподарствами, а не за окремими особами, при цьому не вказується, кількість осіб, які одержали цей дохід і внесок кожного з них у дохід родини. Застосування середніх сум доходів може призвести до невірної оцінки податкових зобов'язань. Більше того,

¹ Автори – Наталія Лещенко та Джон Тісен, Проект підтримки економічної та фіскальної реформи, що здійснюється компанією Development Alternatives, Inc. (DAI) за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку (USAID).

бракує інформації, яка дозволяла би узгодити звітні дані про дохід з даними про оподатковуваний дохід, оскільки звітні дані нерідко містять, наприклад, грошову вартість сільськогосподарських продуктів, що вирощуються на присадибних ділянках, і спожитих домогосподарством. По-друге, існує похибка оцінки, пов'язана з тенденцією домогосподарств до заниження в звіті своїх доходів. По-третє, в основі багатьох податкових пільг лежать критерії, вплив яких не можна виокремити, аналізуючи дані обстеження. Насамкінець, цей набір даних недостатньою мірою дизагрегований в розрізі регіонів, тому Міністерство фінансів не може використати його для проведення аналізу на регіональному рівні.

З названих причин ми вимушені обмежитись використанням агрегованих даних. З одного боку, такого роду дані не дають інформації про характеристики окремих платників податків. З іншого боку, агреговані дані в Україні мають такі переваги:

- вони містять відомості про надходження від прибуткового податку з громадян, при цьому забезпечується відповідність результатів реальним спостереженням;
- їх відносно легко одержати;
- дані дизагреговані в розрізі регіонів².

Агреговані дані по державному та консолідованому бюджету надаються регулярно. Зараз існує інформація на місцевому рівні за 2000 рік (останній рік, за який дані існують у повному обсязі), а також за окремі періоди 2001 року. Дані являють собою спеціальні розрахунки, зроблені на запит Департаменту по бюджету Міністерства фінансів України з метою створення бази для щорічних розрахунків трансфертів місцевим бюджетам. Вони включають дані про чисельність населення, агреговані податкові надходження, а також дані про пільги, передбачені діючим законодавством.

Ставки, шкала та зобов'язання

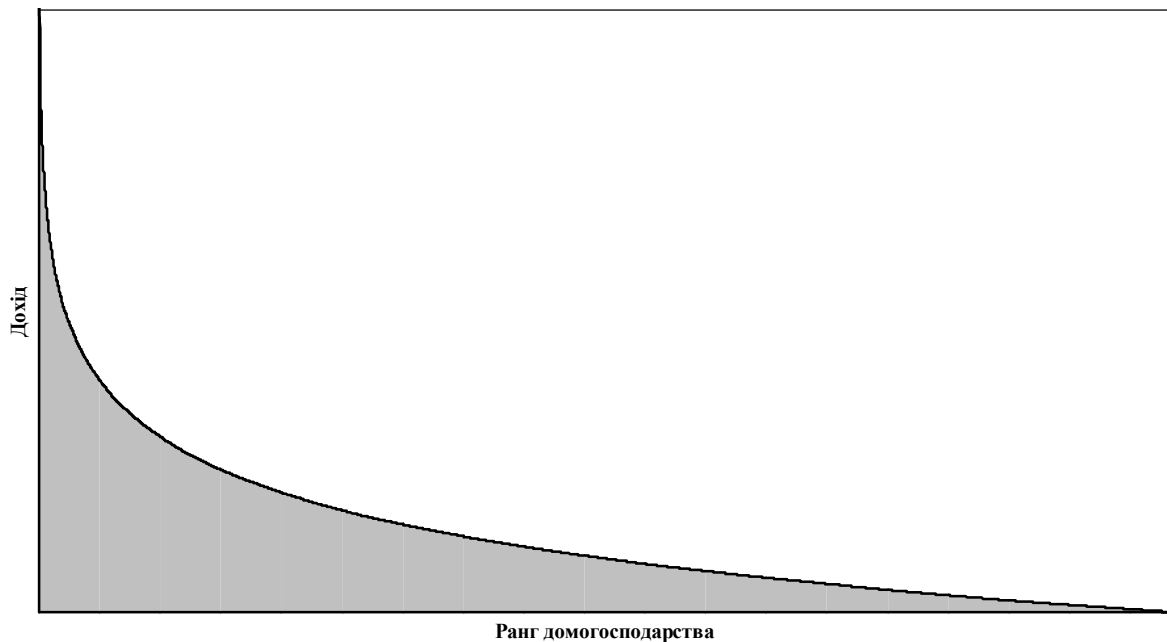
Пропонована методологія для обчислення податкових зобов'язань за альтернативних варіантів ставок та шкал передбачає необхідність в інформації про доходи та кількість платників податків, які входять у той чи інший інтервал шкали оподаткування. Ця інформація використовується для визначення можливих варіантів розподілу оподаткованого доходу, які можна застосувати для нашого аналізу. По суті, мета полягає в тому, щоб застосувати агреговані дані таким чином, щоб вони моделювали ("симулювали") розподіл податкових зобов'язань платників так, ніби ми користуємося мікроданими.

Щоб зрозуміти, як може виглядати такий розподіл, повернемося до ОВД. Спершу проранжуємо домогосподарства за розміром їхніх сукупних доходів. Інакше кажучи, коли дохід i -го домогосподарства дорівнює Y_i , а дохід j -го домогосподарства - Y_j , тоді $\text{ранг}_i < \text{ранг}_j$, лише якщо $Y_i > Y_j$ і навпаки. Застосовуючи це ранжування, ми можемо далі просортувати спостереження за доходами домогосподарств у спадаючому порядку й обчислити кумулятивну вагу домогосподарств з урахуванням їхньої репрезентативної ваги у населенні. Графік доходів проти рангів осіб представлено на діаграмі 1, де на горизонтальній вісі ранги домогосподарств, а по вертикальній – розмір їх оціненого доходу. Зафарбована ділянка представляє сумарний дохід домогосподарств.

Оскільки ми не маємо мікроданих, які описували б дохід окремих платників податку, нам необхідно змоделювати характеристики розподілу індивідуальних доходів для платників податку, застосовуючи певну гладку функцію. Така функція повинна мати всі описані нижче

² ДПА регулярно готує спеціальні таблиці даних по 686 містах обласного значення та районах і областях на запит Міністерства фінансів.

Діаграма 1: Розподіл доходів домогосподарств



характеристики. Крім того, необхідно, щоб цією функцією можна було легко маніпулювати при обчисленнях. Таким чином, наступна проблема, яка постає перед нами, полягає у виборі відповідної функції розподілу.

При обговоренні характеристик розподілу, слід зауважити таке:

- Оскільки це розподіл доходів, він зсунутий праворуч, вказуючи на те, що відносно значна частка населення одержує скромні доходи;
- Крива монотонно спадає зліва направо, що є наслідком ранжування;
- Площа під кривою дорівнює сукупному доходу домогосподарств і може бути описана як:

$$Y = \sum_0^M Y_m, \quad (1)$$

де m – індекс для домогосподарства, яке одержує дохід Y_m , а M – це кількість домогосподарств³. Така форма цього розподілу відповідає податковій базі більшості прибуткових податків у світі. Взагалі, в більшості країн світу заможних людей менше, ніж бідних. Форма розподілу загалом гладка. Ця форма в загальних рисах віддзеркалює розподіл доходів як окремих осіб, так і домогосподарств та підприємств.

Отже, необхідно вибрати гладку функцію f , яка є функцією з доменом, що охоплює оподатковане населення N . Описаним умовам цілком відповідає така функція:

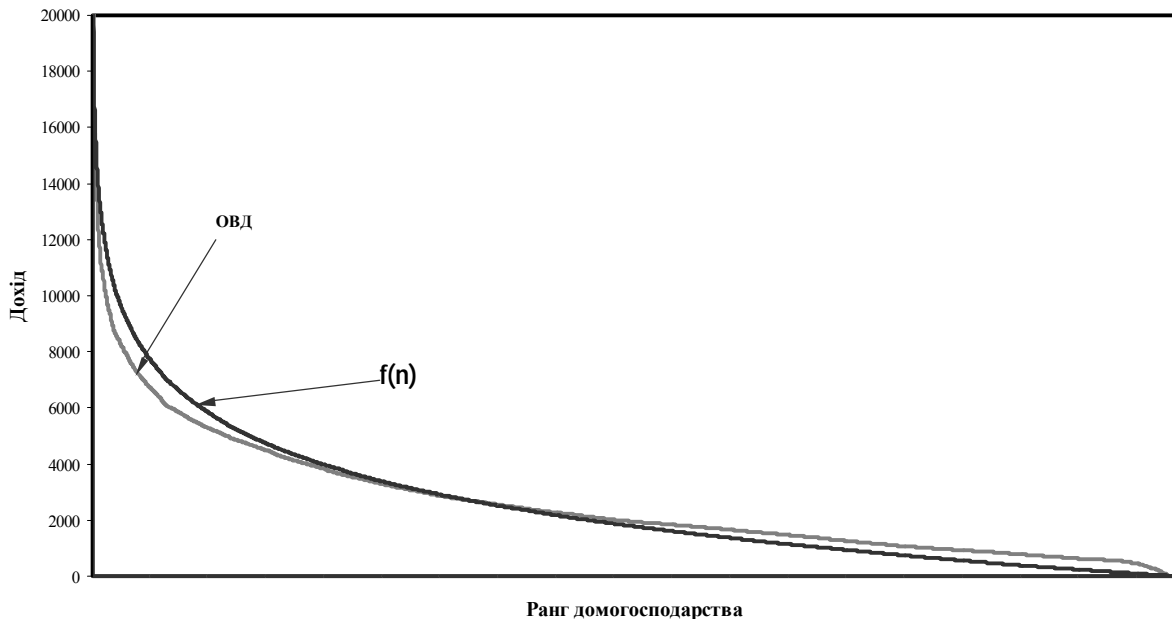
$$f(n) = -\left(\frac{Y^T}{N}\right) \ln\left(\frac{n}{N}\right). \quad (2)$$

Тут N – кількість платників податків, n – ранг особи, Y^T – сукупний оподатковуваний дохід⁴.

³ Зауваження: ми застосовуємо букву M на позначення кількості домогосподарств, а N – на позначення кількості осіб. При зіставленні даних ОВД з даними розподілу осіб ми фактично робимо припущення, що $M=N$.

⁴ Альтернативним способом обчислення площі під кривою є такий шлях:

Діаграма 2: Порівняння розподілів доходів



Функція f чудово відповідає нашим вимогам, до того ж, вона успішно застосовувалася для аналогічних цілей в інших країнах з перехідною економікою, в яких були в наявності мікродані⁵. Щоб продемонструвати, якою мірою ця функція відповідає ситуації в Україні, ми побудували графік функції обчислених даних за аргументом розподілу, представленого ОВД, базуючи розрахунки на аналогічному рівні доходу та чисельності населення. Результати представлені на діаграмі 2. Крива, позначена як ОВД, відображає характер розподілу доходів на основі даних обстеження домогосподарств, а крива, позначена як $f(n)$ – це пропонувані апроксимований розподіл доходів. Обидва розподіли мають одне і те саме значення середньої, а отже, пропонувані розподіл є незміщеною оцінкою⁶.

Вимагати, щоб співпадіння було ще повнішим, недоцільно. По суті, з цього графіку випливає, що крива ОВД лежить під апроксимованим розподілом доходів у частині розподілу, яка відповідає високому рівню доходів. У цьому разі, однак, це бажаний результат, оскільки можна було б очікувати, що родини з вищим рівнем доходу більшою мірою схильні приховувати свій дохід, ніж родини з нижчим його рівнем. Фактичний розподіл доходів, вірогідно, проходить вище зображеної на графіку кривої ОВД, що вказує на тенденцію до зменшення цього викривлення. По суті, це свідчить про навіть кращу відповідність, ніж здається. Різниця в правій частині діаграми меншою мірою впливає на наш аналіз, оскільки там представлені особи з низьким доходом, які, найімовірніше, уникнуть істотного оподаткування в разі ухвалення пропонувані законодавчих змін.

Маючи розподіл оподаткованого доходу, ми можемо визначити податкові зобов'язання будь-якої особи, дохід якої потрапляє в будь-яку з податкових категорій. В

$$\int_0^{\infty} \varphi(Y_n) dY_n = Y^T ; \text{ отже, інвертована функція розподілу є: } \varphi(Y_n) = Ne^{\left(\frac{-N}{Y^T}\right)Y_n}$$

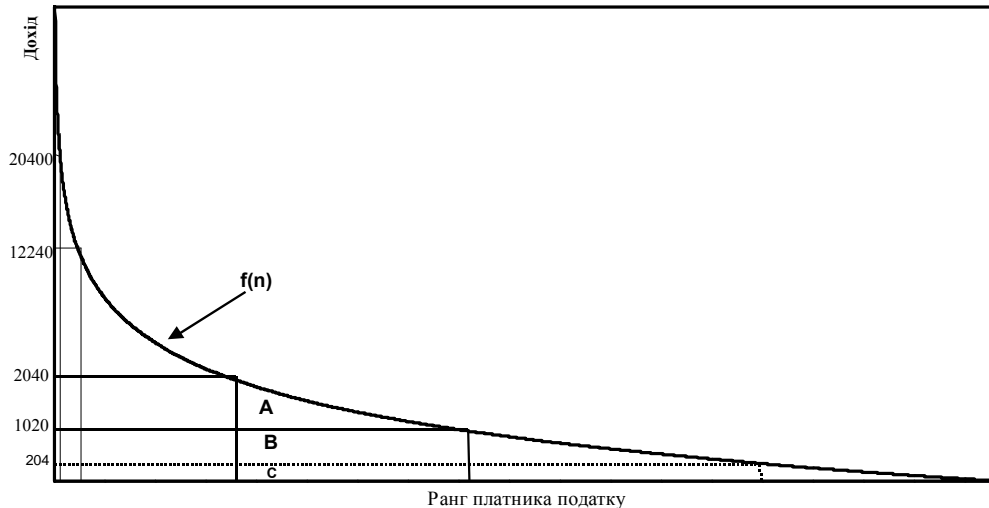
⁵ Пропонувані розподіл був узятий за основу при побудові моделей прибуткового податку з громадян в Російській Федерації та Узбекистані.

⁶ Середнє є спільним за означенням: розрахунковий розподіл було вибрано таким чином, щоб він мав однакову чисельність та сукупний дохід. Це є фундаментальним компонентом у процесі подальшого аналізу.

наведеному нижчі прикладі показано, як пропонується методологія застосовується за умов діючого законодавства.

Приклад. Припустимо, що ми хочемо обчислити податкові зобов'язання осіб, сумарний річний дохід яких вищий від 1020 грн, але менший від 2040 грн. Згідно з діючим законодавством, податкові зобов'язання цих платників визначаються так:

Діаграма 3: Визначення податкових зобов'язань



- Частина доходу, що перевищує 1 020 грн, оподатковується за ставкою 15% (на діаграмі 3 – це 15% площі А).
- Частина доходу, що перевищує 204 грн, але не перевищує 1020 грн, оподатковується за ставкою 10% (10% прямокутника В на діаграмі 3), яка відповідає ставці другої податкової категорії шкали оподаткування. Ця частина інакше зветься фіксованим податковим платежем третьої податкової категорії.
- Частина доходу, менша від 204 грн, – це неоподатковуваний дохід (на діаграмі 3 неоподатковуваний мінімум для третьої категорії представлений прямокутником С).

Підсумовуючи, зауважимо, що податкове зобов'язання для третьої податкової категорії шкали оподаткування дорівнює 15%-ій частині площі А плюс 10%-а частина площі В на діаграмі 3. Отже, ми можемо записати сукупне податкове зобов'язання TR так, як воно представлено в рівнянні (3):

$$TR = \sum_{i=1}^k tr_i, \quad (3)$$

де tr_i – податкове зобов'язання для податкової категорії i , а k – кількість податкових категорій, визначена законодавством.

Зміна в податкових зобов'язаннях

Оскільки ми розбимо свої обчислення, беручи за основу лише дані про податкові надходження⁷ та кількість платників податків, ми мусимо починати розрахунок з визначення сукупного оподаткованого доходу. Знаючи ставки та шкалу оподаткування, сукупні зобов'язання та чисельність оподаткованого населення, а також маючи наш симульований розподіл оподаткованого доходу, можемо повністю визначити розподіл оподаткованого доходу⁸. Знаючи сукупний оподатковуваний дохід⁹, можемо оцінити вплив зміни шкали оподаткування.

Пропонуємо провести порівняння надходжень від прибуткового податку з громадян за альтернативних умов кількома різними способами:

- порівняти вплив змін у шкалі оподаткування на обсяг податкових зобов'язань;
- порівняти розподіл податкових знижок, що досягаються за допомогою податкового кредиту, який надається платникам з низьким рівнем доходів;
- порівняти сукупний вплив на податкові зобов'язання змін шкали оподаткування та податкового кредиту, що надається платникам з низьким рівнем доходів, у розрізі децилів доходів¹⁰;
- порівняти результуючий вплив змін у доходах на місцеві бюджети.

Щоб порівняти різні варіанти шкал оподаткування та відповідних ставок, ми обчислили, якими будуть податкові зобов'язання при пропонованих шкалах та ставках оподаткування за альтернативних умов. Потім ми проаналізували результуючу зміну в обсязі податкових зобов'язань у розрізі децилів доходів та регіонів.

Щоб оцінити кінцевий вплив, включаючи вплив податкового кредиту, що надається платникам з низьким рівнем доходів, ми обчислили сукупний вплив як різницю між обсягом податкових зобов'язань та дійсним податковим кредитом для того чи іншого дециля. Формула, що дозволяє нам обчислити дійсний податковий кредит, представлена в рівнянні (4):

⁷ Згідно з припущенням, податкові надходження дорівнюють податковим зобов'язанням.

⁸ Повертаючись до питання про наявність даних, виходячи з пропонованої функції розподілу доходів, поданої в рівнянні (2), та властивостей розподілу доходів, описаних у попередньому розділі, рівняння для сукупного оподаткованого доходу має такий вигляд:

$$Y^T = \int_0^N -\frac{Y^T}{N} \ln\left(\frac{n}{N}\right),$$

де оподатковуваний дохід Y^T та кількість платників податку N – незалежні змінні. Завдяки відомим величинам, які ми маємо, математична проблема має бути поставлена так: знайти рівняння для податкового зобов'язання, а потім розв'язати його для Y^T .

Після ряду перетворень рівняння (3) знаходимо, що рівняння надходжень з прибуткового податку з громадян набуває такої форми:

$$TR = \sum_{i=1}^k Y^T \cdot t_i \cdot \left(e^{-\frac{N}{Y^T} u_{Ui}} - e^{-\frac{N}{Y^T} u_{Li}} \right), \quad (A)$$

де u_{Li} та u_{Ui} – верхня та нижня межі категорії шкали оподаткування, i – індекс категорії, k – кількість податкових категорій, t_i – ставка оподаткування, що застосовується до відповідної категорії. Оскільки знайти рішення в кінцевому вигляді складно, рівняння (A) для Y^T ми розв'язуємо за допомогою комп'ютерної програми.

⁹ В усіх симуляціях зроблено припущення про те, що оподатковуваний дохід (Y^T) є постійною величиною.

¹⁰ Ми визначили децилі як рівні за чисельністю групи платників податків і одержали їх шляхом ділення загальної кількості платників податку на 10.

$$C_j = \sum_{i=1}^{N'} \min\{c_{i,j}, l_{i,j}\}, \quad (4)$$

де N' – кількість одержувачів¹¹, c_i та l_i – податковий кредит та податкові зобов'язання для особи i .

Одержувачі податкового кредиту діляться на два класи: повні та часткові. Повні одержувачі мають податкові зобов'язання, що перевищують суму податкового кредиту, а часткові лише до певної міри користуються пільгами, які надає їм податковий кредит, бо сума їхнього зобов'язання недостатня, щоб вимагати надання податкового кредиту в повному обсязі. Інакше кажучи, дійсний податковий кредит можна обчислити як суму кредитів, що надаються повним одержувачам, та кредитів, що надаються тим, чий податок менший за повний кредит з прибуткового податку. Щоб визначити сукупний податковий кредит, одержуваний повними одержувачами, слід помножити суму повного податкового кредиту, що надається платнику на кількість таких осіб, яку можна визначити з інвертованої функції розподілу¹². Податковий кредит часткових одержувачів дорівнює сумі їхнього податку, яку можна визначити за допомогою рівняння 4, встановивши відповідні параметри¹³.

Аналіз пропонованих ставок і шкал

Реформа прибуткового податку з громадян, яка зараз здійснюється, викликала до життя велику кількість пропозицій щодо вдосконалення законодавства в плані впливу цього податку на економіку, його справедливості та спроможності наповнювати бюджет. Ці пропозиції можна згрупувати в три категорії: (1) зміни до пропонованого Податкового кодексу, (2) зміни до діючого законодавства та (3) пропозиції, що спираються на модель єдиного податку, запровадженого в Російській Федерації.

В усіх цих пропозиціях особлива увага приділяється режиму оподаткування осіб з низьким рівнем доходів. Діюче законодавство передбачає *неоподатковуваний мінімум доходів громадян*, який діє як податкова категорія з нульовим оподаткуванням, в яку потрапляють громадяни з низьким рівнем доходів. Усі платники податку користуються такою пільгою: їхні перші 17 гривень на місяць оподатковуються за нульовою ставкою. Останнім часом було висунуто пропозиції, що запроваджують концепцію *податкового кредиту для громадян з низьким рівнем доходів*, який являє собою зниження податкового зобов'язання (а не оподаткованого доходу) для деяких груп платників податку. Перевагою податкового кредиту є те, що він може бути наданий певним групам платників податку (як-от, особи зі справді низьким рівнем доходів), тоді як існуюча система надає однакову пільгу всім платникам податку. Декілька пропозицій передбачають надання податкових кредитів, розрахованих на осіб з низьким рівнем доходів, усім платникам податків, крім тих, хто потрапляє в податкову категорію з найвищим доходом.

¹¹ Кількість одержувачів залежить від пропонованої політики. Наприклад, у “Концепції реформи системи оподаткування доходів фізичних осіб України” її можна обрахувати як кількість осіб, які потрапляють до першої та другої податкової категорії, застосувавши зворотну функцію розподілу для обчислення кількості осіб, які мають

дохід Y_n . А саме, кількість одержувачів дорівнюватиме $N' = N - Ne^{\left(\frac{N}{Y^T}\right)^{B_{u2,j}}}$, де $B_{u2,j}$ – верхня податкова категорія другої податкової категорії за пропозицією j .

¹² Кількість повних одержувачів податкового кредиту, що надається платникам з низьким рівнем доходів, можна обчислити, застосувавши таку формулу: $N'' = N - Ne^{\left(\frac{N}{Y^T}\right)^{c_{1j}^{100\%}}}$.

¹³ Оцініть рівняння (4) при: $u_{Lj} = 0$ і $u_{Uj} = -\left(\frac{Y^T}{N}\right) \ln\left(\frac{N - N' + N''}{N}\right)$.

Ставки та шкали

Діюче законодавство		Податковий кодекс (2-е читання)		"Концепція"		Податковий кодекс (3-є читання)	
Максим. дохід	Ставка	Максим. дохід	Ставка	Максим. дохід	Ставка	Максим. дохід	Ставка
204	0%	7 200	10%	4 800	10%	4 800	10%
1 020	10%	72 000	15%	24 000	15%	24 000	15%
2 040	15%	> 72 000	25%	> 24 000	25%	> 24 000	25%
12 240	20%						
20 400	30%						
> 20 400	40%						

Податковий кредит для громадян з низьким рівнем доходів

Діюче законодавство		Податковий кодекс (2-е читання)		"Концепція"		Податковий кодекс (3-є читання)	
Максим. дохід	Кредит	Максим. дохід	Кредит	Максим. дохід	Кредит	Максим. дохід	Кредит
204	не застос.	7 200	144	4 800	72	4 800	96
1 020	не застос.	72 000	144	24 000	72	24 000	96
2 040	не застос.	> 72 000	144	> 24 000	не застос.	> 24 000	не застос.
12 240	не застос.						
20 400	не застос.						
> 20 400	не застос.						

Податки з єдиною ставкою

Податок 1		Податок 2		Податок 3	
Ставка	Кредит	Ставка	Кредит	Ставка	Кредит
12,5%	144	12,5%	72	12,5%	96

Зараз розробниками податкової політики розглядаються чотири основні пропозиції:

- Пропонований Податковий кодекс у тому вигляді, як він був ухвалений у 2-му читанні. Ця пропозиція передбачала стандартний податковий кредит для всіх платників податків у сумі 144 гривні (на рік).
- Пропонований Податковий кодекс, підготовлений для розгляду в третьому читанні. Ця пропозиція передбачає податковий кредит для осіб з низьким рівнем оподаткування у сумі 96 грн (на рік) особам, дохід яких підпадає під перші дві податкові категорії.
- "Концепція реформи системи оподаткування доходів фізичних осіб України" (надалі – "Концепція"), підготовлена Міністерством фінансів України як керівництво для проведення реформи діючого законодавства. Ця пропозиція передбачає податковий кредит для осіб з низьким рівнем доходів у сумі 72 грн (на рік), який надається усім особам, дохід яких підпадає під перші дві податкові категорії.
- Є також кілька пропозицій, що передбачають істотне спрощення прибуткового податку з громадян шляхом застосування єдиної ставки податку, що зараз застосовується в Російській Федерації. Для обговорення ми поєднали податок з єдиною ставкою з усіма описаними вище податковими кредитами.

Загалом, описані вище пропозиції складають шість варіантів. Ми зосередимо свою увагу на змінах у ставках та шкалах, попри те навіть, що зміни у визначенні оподатковуваного доходу, що містяться у цих пропозиціях, матимуть істотний вплив на доходи та розподіл бази оподаткування в нашому аналізі.

Можна провести моделювання всіх варіантів ставок, шкал та кредитів за рівнем 2002 року, застосовуючи описану вище методологію на основі прогнозу доходів та розрахункових дійсних ставок оподаткування, врахованих при затвердженні бюджету-2002. Результати моделювання представлені в розрізі децилів доходів.¹⁴ Порівняння шести запропонованих альтернатив представлено в таблицях. Зміни обсягу надходжень подано у вигляді відхилення від обсягів

¹⁴ Оподатковане населення розділене на 10 однакових за чисельність груп, виходячи з рівня доходів платників податку.

надходжень податку за умов діючого законодавства. Зміни у відсотках – це ті самі відхилення, виражені у відсотках. В таблиці “Вплив запровадження податкового кредиту” в колонці “Зміна обсягу надходжень у відсотках” проставлені нулі, оскільки діюче законодавство не передбачає податкового кредиту, а отже, порівняння неможливе. Сукупний вплив змін шкали та запровадження податкового кредиту показано в останній таблиці цієї серії.

Порівняння шести альтернатив

Вплив зміни шкали оподаткування на обсяг зобов'язань у розрізі децилів доходів

Податко-вий кодекс, 2-е чит.	Зміна обсягу надходжень у тис. грн						Зміна обсягу надходжень у відсотках					
	"Концепція"	Податко-вий кодекс, 3-е чит.	Податок з єдиною ставкою 1	Податок з єдиною ставкою 2	Податок з єдиною ставкою 3	Податко-вий кодекс, 2-е чит.	"Концепція"	Податко-вий кодекс, 3-е чит.	Податок з єдиною ставкою 1	Податок з єдиною ставкою 2	Податок з єдиною ставкою 3	
		16 323	23 100	23 100	23 100	23 100	151%	151%	151%	214%	214%	214%
Дециль 1	16 323	23 100	23 100	23 100	23 100	151%	151%	151%	214%	214%	214%	
Дециль 2	19 147	40 509	40 509	40 509	40 509	29%	29%	29%	61%	61%	61%	
Дециль 3	-5 022	32 756	32 756	32 756	32 756	-3%	-3%	-3%	21%	21%	21%	
Дециль 4	-55 633	922	922	922	922	-20%	-20%	-20%	0%	0%	0%	
Дециль 5	-142 656	-64 168	-64 168	-64 168	-64 168	-31%	-31%	-31%	-14%	-14%	-14%	
Дециль 6	-248 156	-143 292	-143 292	-143 292	-143 292	-37%	-37%	-37%	-21%	-21%	-21%	
Дециль 7	-380 541	-242 581	-242 581	-242 581	-242 581	-41%	-37%	-37%	-26%	-26%	-26%	
Дециль 8	-540 463	-376 106	-376 106	-376 106	-376 106	-42%	-33%	-33%	-29%	-29%	-29%	
Дециль 9	-686 342	-581 710	-581 710	-581 710	-581 710	-37%	-31%	-31%	-32%	-32%	-32%	
Дециль 10	-1 680 603	-1 757 348	-1 757 348	-1 757 348	-1 757 348	-43%	-38%	-38%	-45%	-45%	-45%	
Всього	-3 703 944	-3 067 917	-3 067 917	-3 067 917	-3 067 917	-39%	-34%	-34%	-32%	-32%	-32%	

Вплив запровадження податкового кредиту для осіб з низьким рівнем доходу на обсяг зобов'язань у розрізі децилів доходів

Податко-вий кодекс, 2-е чит.	Зміна обсягу надходжень у тис. грн						Зміна обсягу надходжень у відсотках					
	"Концепція"	Податко-вий кодекс, 3-е чит.	Податок з єдиною ставкою 1	Податок з єдиною ставкою 2	Податок з єдиною ставкою 3	Податко-вий кодекс, 2-е чит.	"Концепція"	Податко-вий кодекс, 3-е чит.	Податок з єдиною ставкою 1	Податок з єдиною ставкою 2	Податок з єдиною ставкою 3	
		27 109	33 886	33 886	33 886	33 886	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Дециль 1	27 109	33 886	33 886	33 886	33 886	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 2	85 447	106 716	106 716	106 716	106 716	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 3	137 428	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 4	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 5	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 6	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 7	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 8	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 9	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Дециль 10	142 254	142 254	142 254	142 254	142 254	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Всього	1 245 761	1 278 633	1 278 633	1 278 633	1 278 633	0%	0%	0%	0%	0%	0%	

Сукупний вплив змін шкали та запровадження податкового кредиту для осіб з низьким рівнем доходу на обсяг зобов'язань у розрізі децилів доходів

Податко-вий кодекс, 2-е чит.	Зміна обсягу надходжень у тис. грн						Зміна обсягу надходжень у відсотках					
	"Концепція"	Податко-вий кодекс, 3-е чит.	Податок з єдиною ставкою 1	Податок з єдиною ставкою 2	Податок з єдиною ставкою 3	Податко-вий кодекс, 2-е чит.	"Концепція"	Податко-вий кодекс, 3-е чит.	Податок з єдиною ставкою 1	Податок з єдиною ставкою 2	Податок з єдиною ставкою 3	
		-10 786	-10 786	-10 786	-10 786	-10 786	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%
Дециль 1	-10 786	-10 786	-10 786	-10 786	-10 786	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	
Дециль 2	-66 299	-62 527	-62 527	-62 527	-62 527	-100%	-75%	-94%	-100%	-46%	-75%	
Дециль 3	-142 450	-99 858	-109 498	-38 371	-62 080	-91%	-49%	-64%	-70%	-25%	-40%	
Дециль 4	-197 887	-150 469	-141 332	-70 205	-93 914	-70%	-45%	-53%	-50%	-25%	-33%	
Дециль 5	-284 910	-237 492	-206 422	-135 295	-159 004	-62%	-47%	-52%	-45%	-30%	-35%	
Дециль 6	-390 409	-342 925	-285 546	-214 419	-238 128	-58%	-48%	-51%	-43%	-32%	-36%	
Дециль 7	-522 795	-436 548	-384 835	-313 708	-337 417	-56%	-44%	-47%	-41%	-34%	-36%	
Дециль 8	-682 716	-525 564	-518 359	-447 232	-470 941	-53%	-39%	-41%	-40%	-35%	-37%	
Дециль 9	-828 596	-662 633	-723 964	-652 837	-676 546	-45%	-35%	-36%	-39%	-36%	-37%	
Дециль 10	-1 822 857	-1 590 605	-1 899 602	-1 828 475	-1 852 184	-47%	-40%	-41%	-48%	-47%	-47%	
Всього	-4 949 705	-4 119 405	-4 346 550	-3 741 914	-3 950 798	-51%	-41%	-43%	-45%	-39%	-41%	

Наведені вище таблиці свідчать, що:

- втілення в життя будь-якої з цих пропозицій призведе до суттєвого скорочення бюджетних надходжень порівняно з обсягами надходжень, які забезпечує діюче законодавство;
- реалізація будь-якої з пропозицій істотним чином скоротить податкові зобов'язання осіб з низьким та високим рівнем доходів;

- усі пропозиції суттєво скорочують податкові зобов'язання децилів із середнім рівнем доходів, але міра цього скорочення у кожній пропозиції своя.

На основі наведених вище спостережень ми можемо зробити такі узагальнюючі висновки:

- Пропозиція, яка найбільшою мірою відповідає завданню стимулювання економічного зростання, – це Податковий кодекс, ухвалений у 2-му читанні. Ця пропозиція накладає найменший загальний податковий тягар і одночасно найменший податковий тягар на осіб з високим рівнем доходів. Друге місце в цій категорії займає перша пропозиція з податку з єдиною ставкою.
- Пропозиція, за якою податок є найбільш прогресивним, тобто передбачає найістотніше зниження податкового тягара на осіб з низьким рівнем доходів за рахунок осіб з високим рівнем доходів, – це Податковий кодекс, ухвалений у 2-му читанні. На другому місці – Податковий кодекс, підготовлений на 3-є читання.
- Пропозиція, котра забезпечує найбільші надходження до бюджету, – це друга пропозиція з податку з єдиною ставкою, на другому місці – третя пропозиція з податку з єдиною ставкою. Податковий кодекс, ухвалений у 2-му читанні, який посідає перше місце в інших категоріях, у цій категорії йде останнім.

Жодній із цих пропозицій не можна віддати беззаперечну перевагу. Існує істотний конфлікт між спроможністю забезпечити досягнення цілей уряду, пов'язаних з економічним розвитком та справедливим розподілом податкового тягара, і спроможністю забезпечити достатнє наповнення бюджету. Звичайно, ці зміни слід оцінювати в контексті інших змін, що відбуваються з прибутковим податком з громадян, але цілком очевидно також і те, що необхідно буде провести серйозну роботу, перш ніж буде знайдено таке рішення, яке відповідатиме не лише меті забезпечення справедливості оподаткування громадян, а й меті наповнення бюджету країни.

Регіональний вимір

Прибутковий податок з громадян є основним джерелом доходів місцевих бюджетів. Враховуючи це, будь-які зміни, що пропонуються, необхідно оцінювати й з погляду їхнього впливу на доходну частину місцевих бюджетів. Більше того, прибутковий податок з громадян є одним із наріжних каменів, на яких будується система трансфертів з державного бюджету до місцевих. Будь-які зміни цього податку можуть потенційно зруйнувати наявний зараз баланс трансфертів.

Як зазначалося вище, реалізація будь-якої з пропозицій, що розглядаються зараз, призведе до істотного скорочення надходжень місцевих бюджетів. Наслідком цього скорочення буде бюджетний дефіцит, який доведеться компенсувати шляхом або зниження видатків, або визначення іншого джерела доходів. Одним із потенційних джерел доходів є система трансфертів з державного бюджету. При цьому навіть якщо загальний обсяг трансфертів з центру й не зазнає істотного скорочення, однаково може виникнути потреба у внесенні істотних змін до формули, яка застосовується для розподілу цих трансфертів.

Для ілюстрації розглянемо вплив пропонованого Податкового кодексу, підготовленого на 3-є читання, на надходження місцевих бюджетів від прибуткового податку з громадян. У наведеній нижче таблиці ми бачимо сукупний вплив зміни шкали оподаткування та запровадження податкового кредиту для осіб з низьким рівнем доходів у розрізі областей.¹⁵ Як видно з наведених у таблиці даних, вплив змін у ставках та шкалі на розподіл бази оподаткування у різних областях різний, але при врахуванні податкового кредиту він майже

¹⁵ Усі цифри обчислені за рівнями 2000 р. Показники по областях являють собою сумарний показник по всіх містах обласного значення та районах відповідного регіону.

повністю вирівнюється. Це свідчить про те, що прибутковий податок з громадян можна реформувати, не вносячи істотних змін до систем міжбюджетних трансфертів. Слід, однак, зазначити, що не всі пропозиції справляють такий рівномірний вплив на регіональний розподіл. Так, якщо будуть реалізовані зміни, передбачені Податковим кодексом, ухваленим у другому читанні, це потягне за собою серйозні проблеми з погляду розподілу бази оподаткування. Ці проблеми потребують вирішення.

Вплив на бюджети міст обласного значення та районів в розрізі областей України
(в тис. грн або відсотках)

Міста або райони	Надходження прибуткового податку	Розрахункова зміна надходжень	Розрахункова зміна надходжень, %	Податковий кредит особам з низьким рівнем доходів	Чиста зміна	Чиста зміна, %
АРК	212 881	-57 821	-27,2%	40 462	-98 283	-46,2%
Вінницької обл.	129 500	-30 057	-23,2%	30 912	-60 968	-47,1%
Волинської обл.	69 237	-15 365	-22,2%	17 152	-32 518	-47,0%
Дніпропетровської обл.	572 328	-174 549	-30,5%	83 303	-257 852	-45,1%
Донецької обл.	785 018	-242 063	-30,8%	111 963	-354 025	-45,1%
Житомирської обл.	90 777	-19 567	-21,6%	23 857	-43 424	-47,8%
Закарпатської обл.	89 758	-20 770	-23,1%	20 857	-41 627	-46,4%
Запорізької обл.	345 958	-109 410	-31,6%	44 427	-153 837	-44,5%
Івано-Франківської обл.	108 690	-25 883	-23,8%	25 213	-51 095	-47,0%
Київської обл.	201 503	-57 067	-28,3%	36 414	-93 480	-46,4%
Кіровоградської обл.	85 219	-19 905	-23,4%	21 636	-41 541	-48,7%
Луганської обл.	261 492	-70 348	-26,9%	53 175	-123 523	-47,2%
Львівської обл.	259 731	-69 118	-26,6%	51 168	-120 286	-46,3%
Миколаївської обл.	157 517	-45 409	-28,8%	26 018	-71 426	-45,3%
Одеської обл.	341 240	-102 660	-30,1%	50 459	-153 119	-44,9%
Полтавської обл.	209 506	-61 269	-29,2%	33 345	-94 614	-45,2%
Рівненської обл.	78 063	-17 673	-22,6%	18 276	-35 949	-46,1%
Сумської обл.	131 140	-35 145	-26,8%	25 937	-61 082	-46,6%
Тернопільської обл.	59 474	-10 747	-18,1%	17 526	-28 273	-47,5%
Харківської обл.	393 178	-115 509	-29,4%	64 354	-179 863	-45,7%
Херсонської обл.	83 819	-18 968	-22,6%	21 015	-39 983	-47,7%
Хмельницької обл.	95 366	-21 050	-22,1%	24 086	-45 136	-47,3%
Черкаської обл.	125 841	-32 154	-25,6%	26 959	-59 113	-47,0%
Чернівецької обл.	53 575	-10 905	-20,4%	13 750	-24 654	-46,0%
Чернігівської обл.	110 941	-28 328	-25,5%	23 669	-51 997	-46,9%
м. Київ	1 227 740	-450 283	-36,7%	68 341	-518 624	-42,2%
м. Севастополь	63 182	-19 389	-30,7%	9 226	-28 615	-45,3%
Всього/середнє	6 342 673	-1 881 411	-29,7%	983 499	-2 864 910	-45,2%

Висновки

Вибір ставок і шкали оподаткування для заново розробленого прибуткового податку з громадян – це лише невелика частина великої справи. Однак, оскільки ставки та шкала є основними факторами, що визначають фактичний податковий тягар, а отже, істотним чином впливають і на те, як позначиться реформа на економічному розвитку, то до їх вибору слід підходити з обережністю. Крім того, оскільки урядом України поставлена мета підвищення прогресивності податку, важливо передбачити зниження податку для платників з низьким рівнем доходу у формі або податкового кредиту, або стандартної пільги чи неоподаткованого мінімуму. Вибір системи зниження податку має здійснюватися в поєднанні з вибором ставок та шкал, з тим щоб цей вибір якомога повнішою мірою відповідав поставленим урядом цілям щодо економічного розвитку та справедливого розподілу податкового тягара. Але найважливішим є те, що прибутковий податок з громадян має приносити достатні надходження до бюджету. Вибираючи систему ставок і шкал, уряд має зупинити свій вибір на такому варіанті, який задовольнятиме доходні потреби місцевих бюджетів. Насамкінець, уряд має ретельно оцінити вплив пропонованих змін на місцеві бюджети й ужити необхідних заходів, щоб забезпечити наявність у них ресурсів, достатніх, щоб і в майбутньому продовжувати надання тих важливих послуг, які вони забезпечують, на належному рівні.

ЩЕ РАЗ ПРО “ВИЗНАЧЕННЯ СТАВОК І КАТЕГОРІЙ (ШКАЛИ) ПРИБУТКОВОГО ПОДАТКУ З ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ”¹

Хоч стаття “Визначення ставок і категорій (шкали) прибуткового податку з громадян в Україні” була написана Н. Лещенко та Дж. Тісеном менше двох місяців тому, до неї вже можна зробити істотні доповнення. Міністерство фінансів нещодавно оприлюднило проект закону “Про оподаткування доходів фізичних осіб”, який має замінити діючий закон про прибутковий податок з громадян (ППГ). У цьому законопроекті пропонується замінити нинішні п’ять ставок та категорій на такі три:

Категорія	Максимальний річний дохід	Ставка	Податковий кредит
1	4 800	10%	28,8
2	120 000	15%	28,8
3	Нема максимуму	20%	

Крім цих трьох категорій, пропонується запровадити податковий кредит для осіб з низьким рівнем доходу, який надаватиметься всім громадянам з доходом, що відповідає двом нижнім категоріям. Обсяг щорічного кредиту еквівалентний 0,6 відсотка максимального доходу найнижчої категорії в місяці січні (400 грн), помноженому на дванадцять.

Застосовуючи методи, описані в статті Н. Лещенко та Дж. Тісена, ми можемо змоделювати характеристики ставок та категорій, визначених у цьому законопроекті, що впливають на доходи бюджету та розподіл податкового тягаря. З метою оцінки законодавчої пропозиції, ми застосовуємо три критерії:

1. В результаті реалізації пропозиції податкові зобов’язання платників з низьким рівнем доходу мають істотно скоротитися. Таке послаблення податкового тягаря має торкнутися трьох децилів з найнижчим рівнем доходів.
2. В результаті реалізації пропозиції податкові зобов’язання платників з високим рівнем доходу мають істотно знизитися. Попри те, що така політика є соціально регресивною, вона, як правило, веде до збільшення заощаджень і стимулює розвиток підприємництва. Таке послаблення податкового тягаря має торкнутися трьох децилів з найвищим рівнем доходів.
3. В результаті реалізації пропозиції викривлення системи міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами мають бути зведені до мінімуму².

“Добрих” варіантів політики, які відповідали б цим критеріям і, водночас, забезпечували б істотні надходження бюджету, необхідні для здійсненню бюджетних видатків, небагато. Виходячи з аналізу, описаного в статті Н. Лещенко та Дж. Тісена, запропоновані в законопроекті ставки ми можемо порівняти з пропозицією, котра в згаданій статті була позначена як “друга пропозиція з податку з єдиною ставкою”. В результаті реалізації обох названих пропозицій сума доходів бюджету буде приблизно однаковою. Однак при тому, що

¹ Автор – Джон Тісен, Проект підтримки економічної та фіскальної реформи, що здійснюється компанією Development Alternatives, Inc. (DAI) за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку (USAID).

² В основі системи трансфертів з державного бюджету до місцевих лежить відносна податкоспроможність. Якщо в результаті введення в дію нового закону в розподілі доходного потенціалу відбудуться зміни, формула розподілу трансфертів потребуватиме перегляду. Оскільки такі зміни в міжбюджетних відносинах пов’язані з проблемами, було б доцільно, по можливості, уникнути такого перерозподілу.

податки з єдиною ставкою загалом відкидаються як регресивні, результати моделювання застосування другої пропозиції з податку з єдиною ставкою показує, що вплив реалізації цієї пропозиції за всіма трьома критеріями, мав би кращі наслідки порівняно з пропонованим у законопроекті, що розглядається³. Результати порівняння пропозицій у розрізі децилів доходів представлені в таблиці “Порівняння другої пропозиції з податку з єдиною ставкою з пропозицією законопроекту “Про оподаткування доходів фізичних осіб””.

**Порівняння другої пропозиції з податку з єдиною ставкою з пропозицією законопроекту
“Про оподаткування доходів фізичних осіб”**

Вплив зміни шкали оподаткування на обсяг зобов'язань у розрізі децилів				
	Друга пропозиція з податку з єдиною ставкою	Пропозиція законопроекту “Про оподаткування доходів фізичних осіб”	Відхилення	Відхилення, %
Дециль 1	33 886	27 109	-6777	-20,0%
Дециль 2	106 808	85 447	-21362	-20,0%
Дециль 3	188 891	151 112	-37778	-20,0%
Дециль 4	282 774	226 220	-56555	-20,0%
Дециль 5	392 442	313 953	-78488	-20,0%
Дециль 6	524 316	419 520	-104796	-20,0%
Дециль 7	689 798	590 668	-99130	-14,4%
Дециль 8	912 338	857 716	-54622	-6,0%
Дециль 9	1 255 012	1 268 924	13912	1,1%
Дециль 10	2 161 899	2 357 188	195290	9,0%
Всього	6 548 164	6 297 857	-250307	-3,8%

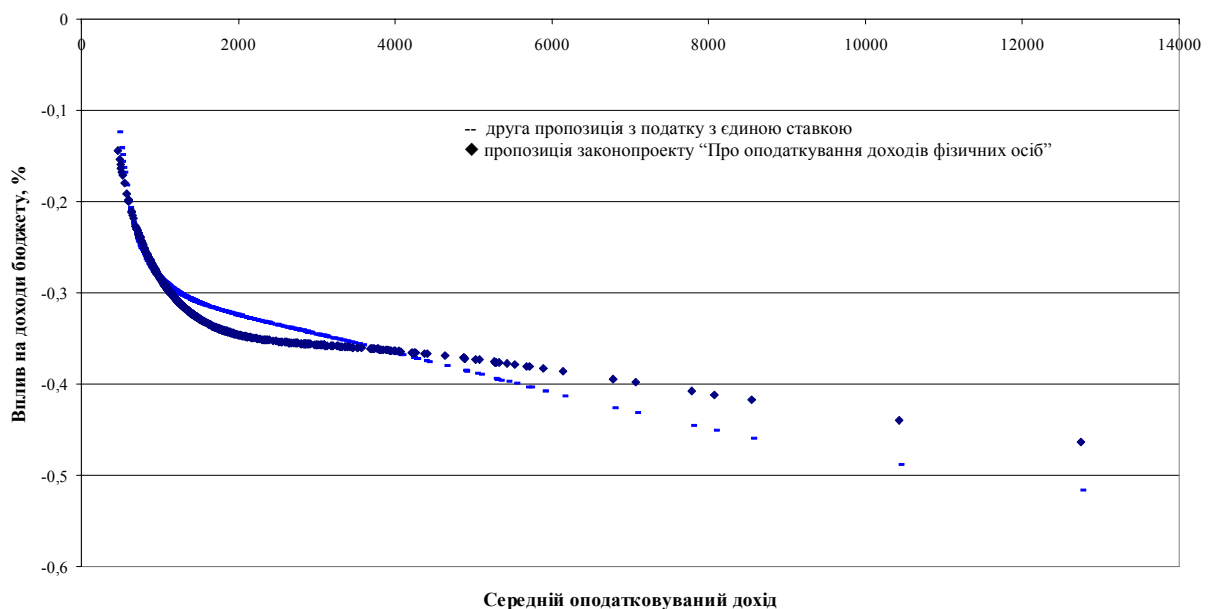
Вплив запровадження податкової знижки для малозабезпечених осіб на обсяг зобов'язань у розрізі децилів				
	Друга пропозиція з податку з єдиною ставкою	Пропозиція законопроекту “Про оподаткування доходів фізичних осіб”	Відхилення	Відхилення, %
Дециль 1	33 886	20 860	-13026	-38,4%
Дециль 2	71 096	28 451	-42645	-60,0%
Дециль 3	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 4	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 5	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 6	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 7	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 8	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 9	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Дециль 10	71 127	28 451	-42676	-60,0%
Всього	673 998	276 917	-397081	-58,9%

Сукупний вплив на обсяг зобов'язань у розрізі децилів				
	Друга пропозиція з податку з єдиною ставкою	Пропозиція законопроекту “Про оподаткування доходів фізичних осіб”	Відхилення	Відхилення, %
Дециль 1	-	6 249	6249	0,0%
Дециль 2	35 712	56 996	21283	59,6%
Дециль 3	117 764	122 662	4898	4,2%
Дециль 4	211 647	197 769	-13879	-6,6%
Дециль 5	321 315	285 503	-35812	-11,1%
Дециль 6	453 189	391 069	-62120	-13,7%
Дециль 7	618 671	562 217	-56454	-9,1%
Дециль 8	841 211	829 265	-11946	-1,4%
Дециль 9	1 183 885	1 240 474	56589	4,8%
Дециль 10	2 090 772	2 328 738	237966	11,4%
Всього	5 874 166	6 020 940	146774	2,5%

³ Зауважимо, що ми оцінюємо лише вплив ставок, категорій та податкового кредиту для осіб з низьким рівнем доходу. Інші законодавчі зміни, зокрема, зміни бази оподаткування, також позначаються на характеристиках цих пропозицій, пов'язаних із розподілом податкового тягаря.

Таблиця складається з трьох частин. У першій частині визначено вплив різних ставок та категорій на доходи. У другій частині таблиці порівнюються податкові знижки для осіб з низьким рівнем доходу. Друга пропозиція з податку з єдиною ставкою забезпечує значно більший захист для осіб з низьким достатком (річний кредит – 72 грн), що становить податкову знижку для більшості платників податку, на 60 відсотків більшу, ніж у випадку пропонованого законопроекту. В останній частині таблиці показано сукупний вплив цих двох факторів. Як можна бачити, в плані доходного потенціалу ці дві пропозиції відрізняються між собою на 2,5 відсотка. Однак у плані впливу на розподіл податкового тягаря вони відрізняються суттєво. Аналізуючи сукупний вплив, ми бачимо, що пропозиція, яка міститься в законопроекті, що розглядається, посилює податковий тягар на три децилі з найнижчим рівнем доходу. Крім того, вона збільшує податковий тягар і на три децилі з найвищим рівнем доходу. Ці два ефекти суперечать першим двом із окреслених вище цілей, а саме цілям полегшення податкового тягаря, який припадає на класи з найнижчим та найвищим рівнем доходів.

Вплив на регіони: друга пропозиція з податку з єдиною ставкою в порівнянні з пропозицією законопроекту “Про оподаткування доходів фізичних осіб”



Аналіз регіонального розподілу змін у податкових зобов'язаннях також дає цікаві результати. Як можна бачити з малюнку “Вплив на регіони: друга пропозиція з податку з єдиною ставкою в порівнянні з пропозицією законопроекту “Про оподаткування доходів фізичних осіб””, вплив обох пропозицій на доходну частину бюджету варіює в широких межах – від 10 відсотків до понад 45 відсотків. В обох випадках, як і можна було очікувати, результуюче скорочення податкового зобов'язання залежить від середнього оподаткованого доходу в регіоні. В менш забезпечених регіонах скорочення зобов'язання, пов'язане із зниженням найбільшої маржинальної ставки оподаткування, буде меншим. Хоч цей розподіл може видатися “справедливим” у тому сенсі, що в малозабезпечених регіонах відбувається менше скорочення зобов'язань, ці результати суперечать сформульованій на початку цілі однакового підходу до всіх регіонів. У разі ухвалення будь-якої із цих двох пропозицій доведеться істотною мірою переглядати формулу, що застосовується для розподілу субсидій між регіональними органами влади.