

Тема 7

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ

План

- 7.1. Сутність, зміст, цілі, методи і принципи реалізації податкової політики держави.
- 7.2. Податкове навантаження.
- 7.3. Типи податкової політики держави.

7.1. Сутність, зміст, цілі, методи і принципи реалізації податкової політики держави

Податкова політика являє собою систему спрямованих дій та певних економічних, правових і організаційно-контрольних урядових заходів для досягнення визначених завдань, що стоять перед суспільством, за допомогою податкової системи країни.

Зміст та **цілі** податкової політики можуть змінюватись залежно від об'єктивних та суб'єктивних чинників та обумовлені соціально-політичним ладом суспільства. Серед цілей проведення податкової політики зазначають фіскальну та економічну (рис. 7.1).

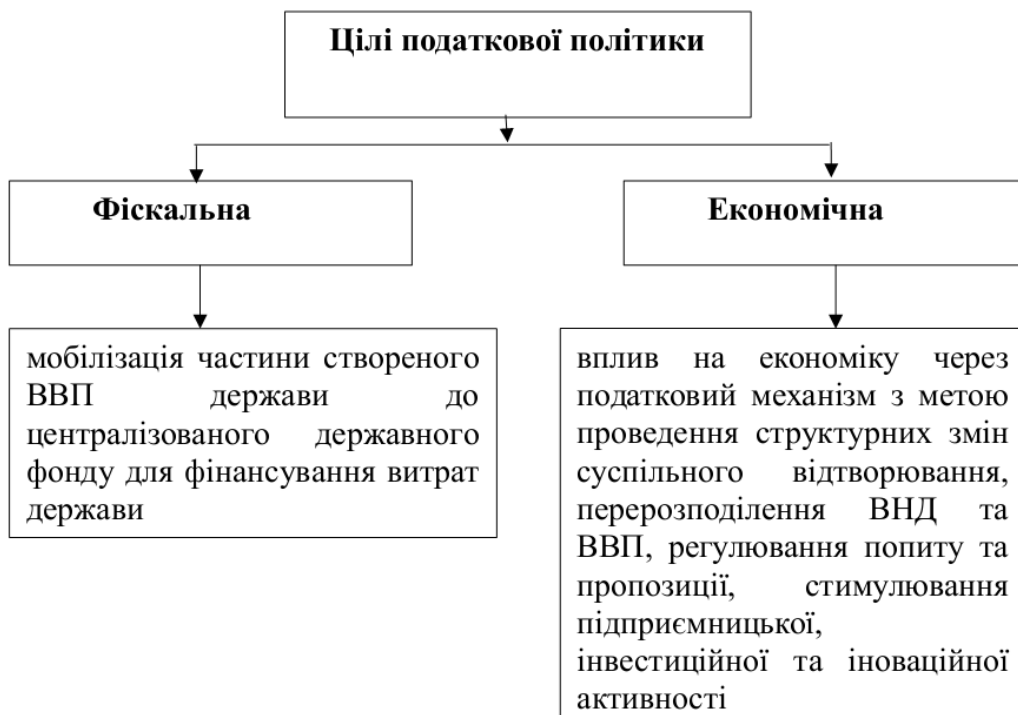


Рисунок 7.1 – Цілі податкової політики

Податкова політика охоплює:

- розробку науково-обґрунтованих концепцій розвитку податкової системи;
- визначення основних напрямів та принципів оподаткування;
- розробку заходів, спрямованих на досягнення поставлених конкретних цілей у сфері соціально-економічного розвитку суспільства, зростання доходів бюджету, посилення контролю, досягнення активного балансу у зовнішньоекономічній діяльності та інше.

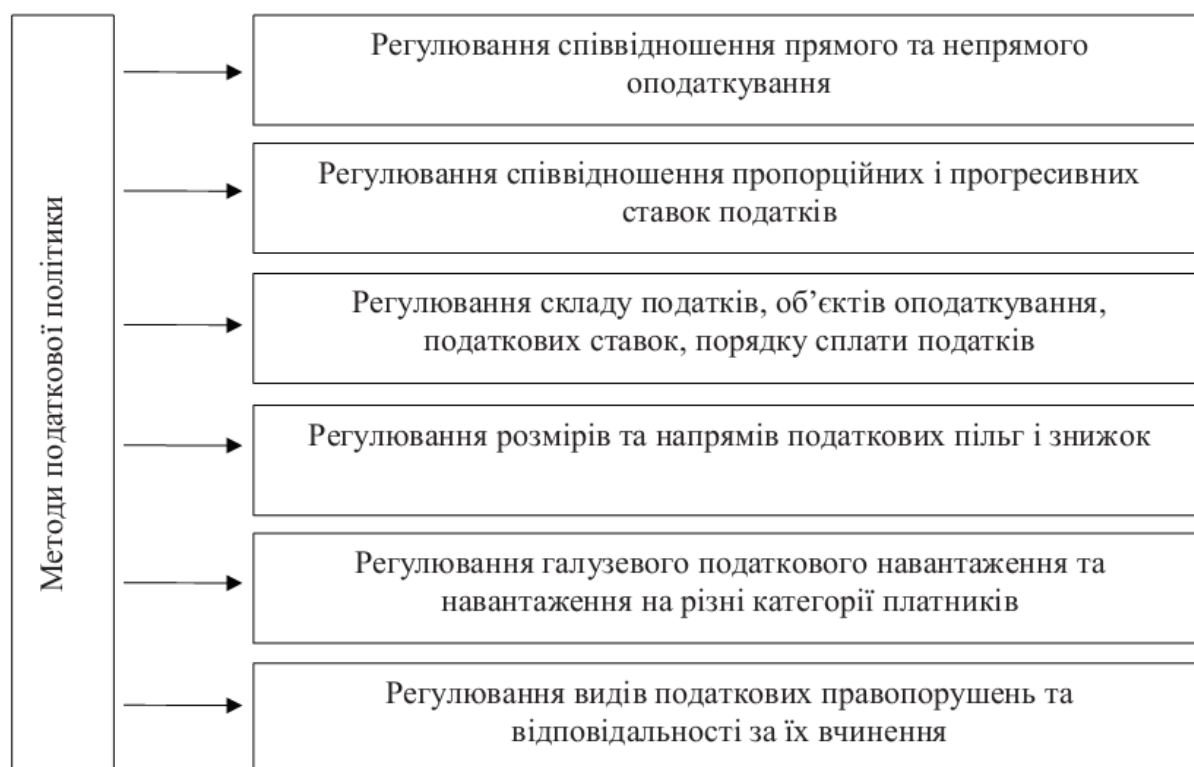


Рисунок 7.2 – Методи податкової політики

Податкова політика не має самостійного характеру, оскільки податки, як інструмент впливу на економіку, використовуються в комплексі з іншими методами регулювання: фіскальною, монетарною, кредитною та бюджетною політикою. Вплив податків на макроекономічні процеси можна розглядати тільки через призму фіскальної політики держави, що передбачає збільшення чи зменшення доходів бюджету (податків) або витрат для досягнення визначеної мети. Можуть використовуватись комбінації зазначених мір: зниження податків при зменшенні витрат і навпаки. Фіскальна політика, як засіб макроекономічного регулювання, широко використовується у всіх

економічно розвинутих країнах, однак найбільше значення їй надають у США, де бюджетно-податкові проблеми стоять у центрі політичної боротьби республіканців і демократів.

У сучасних умовах можна виділити наступні **принципи реалізації** податкової політики:

1. Забезпечення основних напрямів державної фінансової політики на основі ефективного здійснення державної податкової політики, її напрямів та умов реалізації.

2. Система та процедура сплати податків мають бути простими, зрозумілими і зручними для обох сторін податкових відносин. Це означає, що оподаткування повинно проводитись з мінімальними адміністративними витратами.

3. Нормативно-правове забезпечення, що регулює податкову систему, має відповідати таким критеріям, як: стабільність, систематизованість, адекватність нинішнім умовам господарювання.

4. Економічна зацікавленість всіх учасників системи податкових відносин.

5. Цільове призначення - впровадження податків має відповідати наперед поставленим, конкретним цілям.

6. Інформування органами державної влади платників податків про використання сплачених ними податків.

7. Рівень податкової ставки має встановлюватись з урахуванням можливостей платників податків - рівня їх доходів, тобто бути не надто обтяжливим.

8. **Обов'язковий характер сплати податків.** Цей принцип реалізовується через впровадження норм щодо сплати податків та обов'язкових платежів, визначених на підставі достовірних даних про об'єкти оподаткування за звітний період, та встановлення відповідальності платників податків за допомогою системи штрафів і санкцій за порушення податкового законодавства.

9. **Одноразовий характер оподаткування доходів.**

10. Впровадження нових податків для покриття відповідних витрат, а не для ліквідації бюджетного дефіциту.

11. Прогресія оподаткування залежно від зростання одержуваного доходу не повинна перевищувати розумного оптимуму, що дорівнює третині доходу.

12. Державна податкова політика має бути гнучкою, тобто швидко адаптуватися до мінливих соціальних та економічних процесів у країні. Проте цей принцип суперечить принципу стабільності нормативно-правової бази, тому необхідним при його здійсненні є дотримання оптимальності при проведенні змін і доповнень.

7.2 Податкове навантаження

Важливою характеристикою податкової політики держави є рівень податкового навантаження на платника податків.

Податкове навантаження – це частина доходу фізичних і юридичних осіб, що перерозподіляється через державний бюджет.

Для його виміру використовують кілька показників. Податкове навантаження визначається на макрорівні та на мікрорівні.

Так, **на макрорівні** його визначає частка податкових надходжень P_1 до бюджету ВВП (tax ratio):

$$P_1 = \frac{ПБ}{ВВП} \cdot 100\%,$$

де ПБ – податкові надходження до бюджету;

ВВП – валовий внутрішній продукт.

За останніми дослідженнями, порівняно з іншими європейськими країнами середній рівень податків в Україні в останні роки не є надзвичайно високим і становить приблизно 30-35% ВВП, тоді як в європейських країнах цей показник сягає приблизно 40%. Але необхідно взяти до уваги, що тіньовий ВВП в Україні, за висновками експертів, в 6 разів перевищує середньоєвропейський показник і становить 60% офіційного ВВП.

При характеристиці податкового навантаження **на мікрорівні** (на рівні підприємства) можна використовувати такі показники:

- частку податкових виплат підприємства P_2 у загальній сумі прибутку:

$$П_2 = \frac{ПВ}{БП} \cdot 100\%,$$

де ПВ – податкові виплати підприємства;

БП – балансовий прибуток підприємства;

- частку податкових виплат підприємства $П_3$ в обсязі продажів:

$$П_3 = \frac{ПВ}{Пр} \cdot 100\%,$$

де Пр – обсяг продажів підприємства.

Показник $П_2$ для підприємств України складає більше 25%.

Такий перерозподіл не може не впливати на поведження платників податків, які прагнуть, по-перше, перекласти податковий тягар на інших, а по-друге, уникнути податків. Перекладання податків відбувається шляхом збільшення цін на розмір податку, у результаті чого реальним платником податків стає покупець товару. Перевести податок у ціну вдається не завжди. Найчастіше це відбувається, якщо товар монопольний чи ж попит на нього не еластичний за ціною. Коли ж попит на товар еластичний, то незначне збільшення ціни викликає значне зменшення обсягу продажів. У такій ситуації перекладання податків на покупців неможливо. Фінансовій науці та практиці відомі й інші приклади впливу податків на прийняття економічних рішень. Наприклад, при розробці мір податкової політики необхідно враховувати дію "податкового клина", що являє собою різницю між сумами доходу до і після сплати податків.

У даний час у світі приділяється підвищена увага регулюючої функції податків. Як основний засіб регулювання економічного розвитку підприємств і економіки в цілому виступає система податкових пільг, дія яких спрямована на стимулювання інвестиційного процесу та наукові дослідження. Однак, на жаль, здійснювані програми податкового стимулювання часто не приносять планованих результатів, навпаки, багато хто з них наносить більше збитку, чим позитивних результатів. У світовій практиці існує безліч різноспрямованих видів податкових пільг. Основною проблемою залишається питання про ступінь доцільності їх широкого використання.

Приймаючи до уваги проблеми, пов'язані зі застосуванням податкових пільг, втрати бюджету при їх використанні, високий ступінь незаконного використання, в даний час в Україні взято курс на загальне зниження суми та кількості податкових пільг з усіх видів податків і зборів паралельно зі зниженням рівня податкових ставок для всіх платників з метою збільшення розміру податкових надходжень до бюджету. Однак, виникла низка проблем. Незважаючи на скасування значної кількості соціально-спрямованих пільг, проблема збільшення бюджетних надходжень не вирішена, оскільки дані пільги одержували платники з відносно низьким рівнем доходів. Разом з тим зростає соціальна напруженість у суспільстві. Таким чином, необхідно визнати, що при виборі даного напрямку дій не враховано той факт, що найбільшу частку податкових надходжень забезпечують платники податків з високими доходами, і, значно знизивши для них рівень оподаткування, уряд доможеться монополізації ринку, разом з тим утративши значну частку бюджетних надходжень, збільшивши соціальне невдоволення і не вирішивши проблему розвитку малого підприємництва. Доцільно в даній ситуації було б удатись до результатів закордонного досвіду використання податкових стимулів, зробивши акцент на підтримці знову створених підприємств, надаючи пільгу не підприємству, а засновникам, щоб не зіштовхнутись з проблемою створення підприємств-одноденок. Необхідно також зберегти соціальний характер пільг, оскільки прийняття тільки фіскальної концепції податкової спрямованості в кінцевому рахунку призведе до економічної та соціальної дестабілізації. Для вирішення проблеми наповнюваності бюджету необхідно при плануванні бюджетних доходів проводити аналіз витрат на пільги та прогнозувати суми, що бюджет не одержить унаслідок їх застосування.

7.3. Типи податкової політики держави

Формування податкової політики відбувається під впливом низки факторів, які визначають її характер (рис. 7.3), є також і багато інших



Рисунок 7.3 – Фактори, що визначають напрям і характер податкової політики

Виділяють такі типи бюджетно-податкової політики (рис. 7.4).



Рисунок 7.4 – Типи податкової політики

Дискреційною політика називається тоді, коли уряд свідомо вносить зміни до податкової системи і витрати бюджету з метою впливу на реальний ВВП, зайнятість, інфляцію.

Таким чином, при проведенні дискреційної політики зміни в податковій системі залежать від рішень уряду. Дискреційна політика може бути стимулюючою і стримуючою. Вважається, що *стимулюючу політику* доцільно проводити при економічному спаді.

У сфері податків вона передбачає зменшення податкових вилучень з доходів громадян з метою збільшення сукупного попиту.

Недискреційна бюджетно-податкова політика, чи політика "вмонтованих стабілізаторів", базується на теоретичному допущенні, що податкова система сама по собі має здатність автоматично впливати на економічний цикл, тому що навіть без її зміни податкові вилучення збільшуються при зростанні ВВП і зменшуються при його спаді, тобто має місце стабілізуючий ефект.

Стримуюча бюджетно-податкова політика доцільна тоді, коли економіка знаходиться в стані надмірного підйому і попит перевищує пропозицію. У такому випадку виникає інфляція попиту і з'являється необхідність обмеження споживчих витрат населення. Це можна зробити або зменшуючи витрати бюджету, або збільшуючи податкові вилучення шляхом підвищення ставок оподаткування чи раціоналізації податкових пільг.

Найбільш високий цей ефект при прогресивній податковій системі, що передбачає збільшення податкових вилучень поряд зі збільшенням доходів. Поняття "податки-вмонтовані стабілізатори" ввів Дж. Кейнс.

Звичайно, податки самі по собі не здатні попереджувати економічні кризи, а можуть лише послабити циклічні коливання, для серйозних же змін у кон'юктурі нерідко потрібна саме дискреційна політика.

Залежно від податкового тягаря можна зазначити **три типи (форми) податкової політики** (рис. 7.5):

- політика стягування максимальних податків, при цьому держава переслідує тільки фіскальну мету;
- помірною податкова політика з помірною системою податків;
- високий рівень податкових стягувань з одночасним їх повертанням платникам податків через різні соціальні інститути.

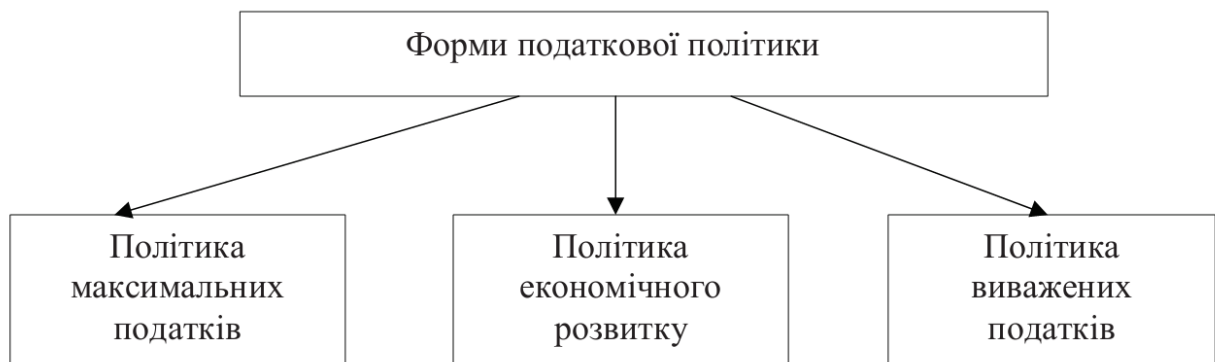


Рисунок 7.5 – Форми податкової політики

1. *Політика максимальних податків.* При проведенні такої політики державою встановлюються достатньо високі податкові ставки, скорочуються податкові пільги і запроваджуються нові податки з метою максимального наповнення бюджету.

Наслідками такої політики є:

- скорочення економічного росту;
- зменшення фінансових ресурсів у податкоплатників;
- значне ухилення від оподаткування;
- розвиток тіньової економіки;
- падіння економічної активності.

2. *Політика економічного розвитку.* За такої політики державою враховуються не лише власні фіскальні інтереси, а й економічні інтереси податкоплатників. Це стимулює збільшення фінансових можливостей у податкоплатників і відповідно сприяє розвитку економіки країни.

Недоліками такої політики є:

- часткове недофінансування соціальних галузей (освіта, наука тощо) внаслідок скорочення податкових надходжень до бюджету;
- скорочення кількості фінансованих державою суспільних послуг (путівки в дитячі санаторії, різноманітні дитячі кружки, державні програми тощо);
- обмеження соціальних дій держави (підтримка малозабезпечених, вплив на інфляцію та зайнятість).

Ця політика виправдовує себе лише тоді, коли зупиняється розвиток економіки. В таких умовах заходи уряду можуть сприяти поживленню економічної активності.

3. *Політика виважених податків.* Її суть полягає у максимальному врахуванні фіскальних інтересів держави та економічних інтересів платників податків. Це оптимальний варіант податкової політики, оскільки передбачає збалансування побажань всіх сторін.

Форми податкової політики змінюються відповідно до її мети, яка, в свою чергу, залежить від низки факторів соціально-економічного характеру та стратегії розвитку країни. Однак в будь-якому разі в основі формулювання мети податкової політики знаходиться вираження функцій податків, тобто враховується їх розподільчо-регулюючий характер, а також здатність забезпечувати державу фінансовими ресурсами.

Звичайно, держава не може дотримуватись тільки одного типу податкової політики. Необхідно поєднувати всі три її типи залежно від соціально-економічної ситуації та задач, що стоять перед суспільством. Визначення оптимального розподілу податкового навантаження між різними групами платників податків пов'язано з великими труднощами обґрунтування припустимої податкової дискримінації окремих класів і податкових груп.

Відомі різні системи оподаткування: регресивна, пропорційна і прогресивна.

Система оподаткування є регресивною, якщо ефективні податкові ставки (відношення сплаченої суми податку до поточного доходу) для платників з високою платоспроможністю нижче, ніж для тих, у кого ця здатність низька. Система оподаткування є прогресивною, якщо ефективні податкові ставки для платників з високою платоспроможністю вище, ніж для тих у кого така здатність низька. І, нарешті, система оподаткування є пропорційною, якщо ефективні податкові ставки для всіх груп платників однакові. Таким чином, поводження ефективних податкових ставок визначає характер структури оподаткування.

Іншими словами, якщо податок зростає швидше, ніж дохід, такий податок називають прогресивним. Якщо ж податок зростає повільніше, ніж дохід, такий податок називають регресивним. У випадку регресивного податку велике податкове навантаження припадає на людей з меншими доходами. Пропорційний податок дозволяє рівномірно розподілити податкове навантаження по всіх групах платників. Прогресивне оподаткування зміщає відносно податкове навантаження на групи з великими доходами.

Коли при розробці податкової політики до питання розподілу податкового навантаження підходять на підставі критерію отриманих вигод, то мають на увазі, що сума податку, що сплачується платником, має дорівнювати тій сумі, що він згодний платити за одержувані ним суспільні блага. Під суспільними розуміють фінансовані з державного бюджету блага, що споживають усі члени суспільства. Іншими словами, конкретні державні програми мають фінансуватись тими, хто одержує від них вигоду. На підставі критерію вигоди податки розглядаються як ціна, яку варто заплатити за послуги держави, на зразок того, як це відбувається при купівлі товарів індивідуального споживання. Сильною стороною такого підходу є те, що в ньому податкові надходження пов'язуються з витратами бюджету.

Однак не до всіх суспільних благ цей критерій можна застосувати в однаковому ступені. Його зручно використовувати при встановленні ставок державного збору (плати за послуги державних установ) чи при визначенні розміру сплати в соціальні фонди (наприклад, пенсійний) і складно – щодо суспільних послуг загального характеру (таких, як національна оборона, система правосуддя і т.п.). Фактично критерій вигоди застосовується в процесі розробки та прийняття державного бюджету. Платник податків оцінює податкову систему по тому, наскільки витрати бюджету та податки погоджені між собою. Тому критерій вигоди варто враховувати при розробці податкової політики.