

Лютий І.О.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Кривцов О.О.,

начальник відділу апеляцій
Державної податкової адміністрації
у м. Києві

ДОСВІД ІНДИВІДУАЛЬНОГО ПРИБУТКОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ У США

Розглянуто досвід індивідуального прибуткового оподаткування у США на різних етапах їх соціально-економічного розвитку.

The article deals with the experience of personal income taxation at different stages of socioeconomic development in the USA.

Оподаткування доходів фізичних осіб в умовах ринкової економіки є одним із основних напрямів податкової політики. Індивідуальний прибутковий податок, з одного боку, є результатом соціально-економічного розвитку, оскільки історично використовується країнами з досягненням порівняно високого рівня розвитку продуктивних сил суспільства, а з другого — являє собою специфічні відносини між державою та громадянином, які будуються на реалізації інтересів кожного. Створення в Україні ринкової моделі економіки, що базується на принципах конкуренції й забезпечення високих темпів зростання макроекономічних показників, передбачає також формування ефективної моделі податкової системи та її окремих підсистем. Отже, необхідно вивчати досвід оподаткування в найрозвинутіших країнах світу з позиції адаптації окремих складових податкового механізму в Україні.

Індивідуальне прибуткове оподаткування є одним із головних напрямів державної фінансової політики у США, де частка надходжень від нього дорівнює майже половині надходжень федерального бюджету (зокрема, в 2007 році — 45,3%, або 1 163 472 млн дол., тобто 8,5% ВВП¹). Фіскальна ефективність федерального індивідуального прибуткового податку у США, центральне місце, яке він посідає в податковій системі щодо забезпечення найбільших бюджетних надходжень, дають підстави вважати, що він також має досить сильний регулюючий вплив на економічні процеси країни. До того ж Сполучені Штати — перша країна, яка в 1913 році запровадила індивідуальний прибутковий податок на період мирного часу². Майже

¹ Executive office of the President, Budget of the US government Fiscal Year 2009, Historical tables. — P. 31, 33, 35.

² Executive office of the President, Budget of the US government Fiscal Year 2009, Historical tables. — P. 6.

столітній досвід прибуткового оподаткування громадян, поряд із високим рівнем економічного розвитку країни і стабільно великими надходженнями у федеральний бюджет, є прикладом оптимального співвідношення економічної ефективності податку та соціальної справедливості, поєднання інтересів держави і суспільства. Для України такий досвід, на наш погляд, є цінним, його можна використати у процесі розвитку податкової системи, створення ефективних моделей податкової політики й механізмів її реалізації.

Останнім часом багато вітчизняних науковців приділяють увагу вивченню досвіду оподаткування в розвинутих країнах. Водночас у більшості праць при здійсненні аналізу індивідуального прибуткового оподаткування акцент робиться на спрямованості податкової політики США на вдосконалення податкової бази, а також необхідності зміни окремих елементів податку. Зокрема, це стосується збільшення чи зменшення максимальних граничних ставок оподаткування. Однак, на нашу думку, маніпулювання елементами податку не є самоціллю податкової політики, а розвиток податкової бази — це не лише результат податкових відносин, він більшою мірою пов'язаний із відповідним розвитком економіки країни, вибором державою оптимальної моделі регулювання економічних процесів (залежно від ступеня її втручання), визначенням стратегічних і тактичних цілей фінансової політики та механізму її реалізації. Федеральний індивідуальний прибутковий податок (ФІПП) у США є досить потужним інструментом реалізації фіскальної політики (автоматичної чи дискреційної) і стимулювання економічного зростання та враховується урядом країни при розробці механізмів реалізації програм економічного розвитку.

Метою даної статті є дослідження досвіду індивідуального прибуткового оподаткування у США в контексті його використання урядом залежно від етапів соціально-економічного розвитку країни.

У фінансовій літературі термін “податок” розглядається як об'єктивно-історична категорія. Зокрема, Л.О. Дробозіна зазначає, що “розмежування податків та їх функцій, з одного боку, податкової політики й податкового механізму, з другого, дає змогу з'ясувати об'єктивність податків і суб'єктивну діяльність держави”³. Отже, дослідження досвіду індивідуального прибуткового оподаткування у США, на наш погляд, слід здійснювати в контексті практики його організації (політики оподаткування й податкового механізму) відповідно до певних умов соціально-економічного розвитку. Через неоднозначне тлумачення змісту категорії “податкова політика” у вітчизняній фінансовій літературі є також потреба у з'ясуванні категорії “політика індивідуального прибуткового оподаткування” (політика з грецької *politike* — державна діяльність)⁴.

У фінансовому словнику фінансова політика держави розкривається як система заходів (законів, адміністративних рішень) у сфері фінансів із метою

³ Финансы / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. — М.: Юнити, 2000. — С. 158.

⁴ Економічний енциклопедичний словник / За ред. С.В. Мочерного. — Л.: Світ, 2005. — Т. 1. — С. 126.

цілеспрямованого впливу держави на розвиток фінансово-кредитної системи та національної економіки в цілому⁵. Більш вдалим, на нашу думку, є визначення фінансової політики як сукупності цілеспрямованих державних заходів щодо формування й ефективного використання фінансових ресурсів країни, які містять у собі ресурси її окремих регіонів, секторів економіки, підприємств і домогосподарств, для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку на основі використання відповідних фінансових і монетарних важелів та створення відповідного інституційного середовища, що сприяють реалізації цієї політики⁶. Ще в одній праці⁷ державна фінансова політика за своїми напрямками поділяється на бюджетну, податкову, грошово-кредитну, інвестиційну й цінову. При цьому однією з умов удосконалення державної фінансової політики є узгодженість зазначених напрямів. Ідеться про те, що податкова політика посідає одне з чільних місць при формуванні й реалізації політики розвитку країни. А.М. Соколовська визначає податкову політику як встановлення і зміну елементів податкової системи (різновидів податків, ставок, структури податкової системи, суб'єктів, об'єктів оподаткування, податкової бази, пільг тощо) для забезпечення бюджетних надходжень, достатніх для виконання державою покладених на неї функцій та стимулювання економічного зростання⁸.

З огляду на зазначене вище, на нашу думку, категорія “політика індивідуального прибуткового оподаткування” за своєю організацією є певною підсистемою в системі державного податкового регулювання, тобто податкової політики. При цьому вона є порівняно самостійною, але водночас і підпорядкованою загальним цілям бюджетно-податкової, а отже, державної фінансової політики як такої. Така самостійність політики індивідуального прибуткового оподаткування пов'язана із суб'єктивною діяльністю держави щодо реалізації функцій індивідуального прибуткового податку. Проте цілі зазначеної політики залежать від цілей і організації фінансової, в тому числі бюджетно-податкової, політики країни, завдань соціально-економічного розвитку, що стоять перед суспільством.

У зв'язку із зазначеним важливо дослідити елементи федерального прибуткового податку США і з'ясувати особливості методики його розрахунку, принципи, що були покладені в основу створення механізму визначення частини індивідуального доходу, яка підлягає сплаті до федерального бюджету. Дж. Стігліц вказує на загальні принципи, які слугують за основу федерального індивідуального прибуткового податку у США.

⁵ Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. — 3-тє вид., випр. та доповн. — К.: ТОВ “Знання”; КОО, 2000. — С. 357.

⁶ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку / Під ред. А.І. Даниленка. — К.: ІЕІП НАН України, 2008. — Т. 1. — С. 60.

⁷ Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / Під ред. М.Я. Азарова, Ф.О. Ярошенка, Т.І. Єфименко та ін. — К.: НДФІ, 2004. — 712 с.

⁸ Соколовська А.М. Податкова політика в Україні // Розбудова держави. — 1998. — № 9—10. — С. 35.

По-перше, принцип Хейга — Сімонса, що покладений у основу визначення бази оподаткування та ґрунтується на оподаткуванні чистого доходу⁹. З одного боку, цей підхід передбачає при встановленні бази оподаткування визначення доходу з усіх джерел. Із другого боку, відповідність доходу як об'єкта оподаткування принципу платоспроможності забезпечується завдяки включенню до його складу всіх вхідних потоків, що підвищують рівень потенційного споживання індивідів, і вилученню з нього всіх вихідних потоків, які зменшують рівень потенційного споживання, а також витрат, пов'язаних із одержанням доходу¹⁰. Водночас, усупереч даному підходу, при визначенні бази оподаткування вираховуються витрати на медицину та внаслідок нещасних випадків (так зване “коригування справедливості”), а також податкові знижки й відрахування на благодійну діяльність, страхові платежі, що здійснюються роботодавцями на користь найманих працівників (стимулюючі поправки)¹¹.

По-друге, принцип прогресивності. Податкову систему США побудовано таким чином: ті, хто мають вищі доходи, не лише сплачують більше, а й віддають у вигляді податків більшу частку особистих доходів. При цьому для обмеження ухилень від оподаткування Конгресом США для осіб із високими доходами встановлено мінімальну ставку оподаткування 21 % (станом на 1989 рік)¹².

По-третє, основною одиницею (суб'єктом) оподаткування у США є родина, а не окремих індивідуум¹³. Податковим кодексом США передбачено різні підходи до оподаткування індивідуума, глав родин, сімейних пар, що перебувають у офіційному шлюбі, та сімейних пар, що не перебувають у офіційному шлюбі.

По-четверте, принцип оподаткування річного доходу¹⁴.

Визначення податкової бази здійснюється в чотири етапи. На першому розраховується валовий дохід (сумуються доходи, одержані з усіх джерел, за винятком процентів на облігації штатів і місцевих органів влади, допомоги із соціального забезпечення, виплат за полісом страхування життя, соціальної й ветеранської допомоги, певної допомоги, що сплачується підприємцем).

На другому етапі визначається скоригований валовий дохід: вираховуються витрати на зміну місця проживання, витрати, пов'язані із трудовою діяльністю (що перевищують 2 % валового доходу), вклади в деякі звільнені від оподаткування заощаджувальні програми, аліменти.

На третьому етапі визначається розмір оподаткованого доходу. Для осіб, що мають обмежену кількість вирахувань, скоригований дохід зменшується на

⁹ *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора: Пер. с англ. — М: Изд-во МГУ; Инфра-М, 1997. — С. 477.

¹⁰ *Соколовська А.М., Єфименко Т.І., Луніна І.О.* Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / А.М. Соколовська, Т.І. Єфименко, І.О. Луніна, Р.А. Балакін, В.І. Зятковський. — К.: НДФІ, 2006. — С. 13.

¹¹ *Стиглиц Дж.Ю.* Зазнач. праця. — С. 479.

¹² Там само.

¹³ Там само. — С. 480.

¹⁴ Там само. — С. 481.

стандартне вирахування (станом на 1989 рік для сімейної пари це було 5000 дол., для індивідуума — 3000 дол.) і на персональне звільнення (станом на 1989 рік для індивідуума — 2000 дол.). Для інших осіб скоригований дохід зменшується на суму вирахувань (великі медичні витрати і втрати внаслідок нещасних випадків, проценти по закладних, податки штатів і місцеві податки, крім податків із продажу, благодійні внески), а також на суму персональних звільнень. Слід зазначити, що згідно із законодавством 1989 року для високодохідної групи населення персональне звільнення не застосовувалося.

На четвертому етапі визначається база оподаткування залежно від суб'єкта оподаткування (подружжя, неодружена сімейна пара, глава родини чи індивідуум).

Розмір податку встановлюється за прогресивними ставками оподаткування, що залежать від статусу суб'єкта оподаткування. При цьому визначена сума податкового зобов'язання не тотожна сумі податку, що підлягає сплаті. У 1989 році із суми податку законодавством дозволялося вираховувати знижку на утримання дітей (до 30 % від суми витрат за їх граничного розміру, на який надається знижка 2400 дол.) та податки, сплачені за кордоном¹⁵.

Дослідження практики індивідуального прибуткового оподаткування в певних умовах соціально-економічного розвитку США потребує визначення особливостей соціально-економічної політики країни на різних етапах її розвитку. Наведемо періодизацію залежно від таких чинників: наукових принципів, що домінували в економічній і фінансовій політиці уряду країни; рівня економічного розвитку; стратегічних цілей і напрямів фінансової політики.

Період 1870—1930 років характеризувався мінімальним регулюючим впливом держави. Економічна політика будувалася виключно на класичних принципах мінімального втручання держави, тобто на так званій концепції “laissez faire”¹⁶. У ті часи співвідношення прямих і непрямих податків було на користь останніх. Прямі податки не відігравали значної фіскальної ролі. Протягом ХІХ ст. основним джерелом доходів бюджету було мито, яке отримували за рахунок продажу громадських земель. Так, до початку громадянської війни у США 90 % доходів федерального бюджету становило мито. З метою залучення ресурсів для її фінансування 1861 року у Сполучених Штатах було введено прибутковий податок. Ним встановлювалась єдина податкова ставка в розмірі 3 % річного доходу, вищого за 800 дол. У наступному році, ставки податку законодавчо було змінено та встановлено на рівні 3—5 % від доходу, вищого за 600 дол., а також було визначено термін дії податку на період війни. У 1866 році частка прибуткового податку у структурі надходжень становила 13 %¹⁷.

1894 року Конгрес США визначив індивідуальний прибутковий податок як податок на дуже високі доходи. Наступного року податок було скасовано Верховним

¹⁵ *Стиглиц Дж.Ю.* Зазнач. праця. — С. 477.

¹⁶ *Запатріна І.В.* Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — С. 65.

¹⁷ Executive office of the President, Budget of the US government Fiscal Year 2009, Historical tables. — Р. 6.

судом США, оскільки він суперечив основним податковим принципам, закладеним у податковій системі й передбаченим Конституцією США. Зокрема, це стосувалося принципу відповідності розміру, згідно з яким ФІПП не міг забезпечувати розподіл податкового навантаження між штатами відповідно до чисельності населення¹⁸. Більш заможні штати були занепокоєні тим, що менш заможні можуть змусити їх сплачувати непропорційну, на їхній погляд, частку податку. Отже, єдиним прямим податком того часу, який був дозволений і не ставив під загрозу єдність держави, був подушний податок¹⁹. У 1913 році до Конституції США була прийнята 16-та поправка, якою передбачалося, що Конгрес має право оподатковувати доходи, не беручи до уваги їх джерело, без дотримання принципу відповідності розміру та незалежно від перепису й реєстрації населення. Це дало змогу того ж року запровадити у федеральну податкову систему США індивідуальний прибутковий податок. До 1930 року ставки податку й оподатковуваний дохід, до якого ці ставки застосовувалися, поступово змінювалися (табл. 1).

Таблиця 1. Ставки ФІПП у США в період із 1913-го по 1930 рік

Податковий рік	Найнижча гранична податкова ставка		Максимальна гранична податкова ставка	
	мінімальна ставка, %	оподатковуваний дохід, дол. США	максимальна ставка, %	оподатковуваний дохід, дол. США
1913	1	20 000	7	500 000
1916	2	20 000	15	2 000 000
1917	2	2000	67	2 000 000
1918	6	4000	77	1 000 000
1922	4	4000	58	200 000
1925	1,125	4000	25	100 000

Джерело: Демиденко Л.М. Оподаткування доходів громадян: досвід США та України // Фінанси України. — 2005. — № 9. — С. 32.

Період зниження податкових ставок на підставі законів 1921, 1924 і 1926 років вважається першим у історії США, коли було набуто позитивний досвід реалізації концепції ліберальної економіки. Разом із тим Бюджетний комітет Конгресу США наводить такі дані: “у 1913 році менше 1 % громадян повинні були сплачувати цей податок, який за обсягом був у 10 разів меншим від індивідуального доходу, доки в умовах Другої світової війни не було оподатковано 10 % населення з вилученням менше 2 % особистого доходу”²⁰. Отже, політика індивідуального прибуткового оподаткування відповідала науковим поглядам того часу щодо обмеженого втручання держави в економічні процеси. При цьому монополістична економіка США сприяла неймовірній концентрації власності. У 1915 році 2 % найбагатших американців володіли 60 % усіх доходів, на 33 % середнього класу

¹⁸ Стиглиць Дж.Ю. Зазнач. праця. — С. 53.

¹⁹ Там само. — С. 52.

²⁰ Revising the Individual Income Tax / Congressional Budget Office. — July, 1983. — P. 7.

припадало 35 % доходів, а на 65 % незаможних верств населення — 5 %²¹. Цілком очевидно, що така податкова політика відповідала інтересам найзаможніших верств населення.

1930—1964 роки — це період економічної депресії й відновлення економічного зростання, що супроводжувалося посиленням ролі держави. Перехід до економічного піднесення передбачав використання в економічній і фінансовій політиці країни кейнсіанських принципів активної участі держави²² і принципів американського інституціоналізму. Початок цього періоду (1933—1938 роки) характеризується, з точки зору державного регулювання, як “новий курс Рузвельта” (табл. 2).

Таблиця 2. Показники ВВП і бюджетно-податкової політики США в період із 1935-го по 1964 рік (у цінах 2000 року)

Показник	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1964
ВВП, млрд дол. США	69,6	96,8	209,2	273,0	394,6	517,9	640,4
Частка федерального бюджету у ВВП, %	5,2	6,8	20,4	14,4	16,6	17,9	17,6
Дефіцит (+) / профіцит (-) федерального бюджету, % до ВВП	-4,0	-3,0	-21,5	-1,1	-0,8	0,1	-0,9
Находження від ФІПП, млн дол. США	527	892	18 372	15 755	28 747	40 715	48 697
Частка ФІПП у федеральному бюджеті, %	14,6	13,6	40,7	39,9	43,9	44,0	43,2
Частка ФІПП у ВВП, %	0,8	0,9	8,3	5,8	7,3	7,9	7,6
Середня ставка оподаткування*, %	0,9	1,3	10,9	7,7	9,8	10,4	9,4
Максимальна ставка оподаткування, %	63,0	81,1	94,0	94,0	91,0	91,0	77,0
Мінімальна ставка оподаткування, %	4	4	23	23	20	20	16
Коефіцієнт Джині **	x	x	0,376***	0,379	0,363	0,364	0,361

* Дані Congressional Budget Office.

** Дані Bureau of the Census, Measuring 50 Years of Economic Change, issued September 1998, table C-14.

*** Дані 1947 року.

Джерело: Executive office of the President, Budget of the US government Fiscal Year 2009, Historical tables.

Крім економічної депресії на політику індивідуального прибуткового податку того часу вплинула Друга світова війна. В той період податкове навантаження різко зросло, максимальна гранична податкова ставка сягнула 94 %, а мінімальна — 23 %. До 1945 року близько 3/4 населення сплачувало у вигляді індивідуального прибуткового податку до 10 % особистих доходів. Однак обтяжливим таке навантаження вважалося лише для того часу: податкова база фактично становила лише 38,8 % від загального обсягу доходів, а 60,2 % — неоподатковуваний мінімум (особисте звільнення), вирахування й доходи, що не підлягали декларуванню²³.

²¹ США: Серия справочников по зарубежным странам / Под. ред. П.И. Лебедева-Полянского, Ф.Н. Петрова, Ф.А. Ротштейна, О.Ю. Шмидта. — М.: Гос. науч. ин-т “Советская энциклопедия”; ОГИЗ, 1946. — С. 268.

²² Занатріна І.В. Зазнач. праця. — С. 65.

²³ Revising the Individual Income Tax / Congressional Budget Office. — July, 1983. — P. 11.

Що стосується обсягів виробництва, то за чисельності населення США у 1940 році 132 млн осіб²⁴ рівень виробленого ВВП на одну особу населення становив 733,3 дол. у цінах 2000 року. Водночас із табл. 2 видно, що після Другої світової війни ФІПП почав відігравати вагомий роль у бюджетно-податковій політиці країни. Так, завдяки змінам у податковому механізмі в 1940—1945 роках вдалося розв'язати проблему військового бюджетного дефіциту (він зменшився із 30,3 % в 1943-му до 7,2 % в 1946-му, а в 1947 році бюджет був навіть профіцитним), значно збільшити загальне податкове навантаження (середня податкова ставка зросла з 1,3 % в 1939-му до 10,9 % в 1945-му, відповідно частка податку у ВВП — з 0,9 % до 8,3 %), що сприяло зростанню дохідної частини бюджету (з 674 млн дол. у 1936-му до 19 705 млн дол. у 1945-му за цінами 2000 року) та забезпечило ФІПП найважливіше місце в податковій системі (частка податку в загальній структурі податкових надходжень зросла з 16,3 % в 1939-му до 45 % у 1944-му).

Отже, підвищена потреба у фінансових ресурсах у зв'язку з війною (основний стратегічний напрям бюджетно-податкової політики США того часу) була задоволена завдяки розширенню податкової бази і збільшенню податкового навантаження, але з дотриманням принципу платоспроможності (найбільшим податковим навантаженням, з урахуванням побудованої прогресії, були обтяжені заможні верстви населення). Вважається, що відтоді в основному було сформовано структуру американської податкової системи. В період до 1960-х років більшість заходів державного регулювання спрямовувалися на організацію ринку й захист бізнесу. Регулювання принесло більше користі, ніж шкоди, та дало змогу бізнесу діяти на конкурентній основі²⁵.

Післявоєнний період характеризується зменшенням податкового навантаження. Найменша середня ставка податку була в 1950 році, при тому що ВВП порівняно з 1949-им зріс на 2 млрд дол. і становив 273 млрд дол. за цінами 2000 року. За чисельності населення США у 1950 році 152 млн осіб країною було вироблено 1796 дол. ВВП на одну особу населення. 1960 року цей показник становив уже 2861 дол., тобто в 1,6 рази більше.

У період 1964—1975 років посилюється роль держави в соціальній сфері, зокрема, здійснюється втручання держави на національному рівні в таку сферу, як підтримання певних стандартів життя для малозабезпечених. Президентом США Л. Джонсоном проголошено завдання побудови “великого суспільства”²⁶. За оцінками російських фахівців Інституту економіки перехідного періоду, в 1960-х роках, попри економічний розвиток корпорацій, Сполучені Штати багато в чому відставали від країн Західної Європи за соціальними критеріями. Тому активність уряду зосередилася на внутрішніх питаннях бізнесу та була зорієнтована більше на соціальну, ніж

²⁴ Revising the Individual Income Tax / Congressional Budget Office. — July, 1983. — P. 9.

²⁵ Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран: Науч. труды № 16Р. — М.: Ин-т экономики переходного периода, 1999. — С. 128.

²⁶ Запатріна І.В. Зазнач. праця. — С. 65.

на економічну політику²⁷. Відповідно науковою теоретичною базою того часу були принципи широкого використання інструментів державного регулювання.

За чисельності населення США в 1970 році 205 млн осіб обсяги ВВП на одну особу населення становили 4937 дол. у цінах 2000 року. При цьому загальний обсяг ВВП збільшився з 1969-го по 1978 рік у 2,6 раза (табл. 3). Саме тоді, за демократичних адміністрацій президентів Дж. Кеннеді і Л. Джонсона, було проведено успішні податкові реформи. 1964 року прийняли нове податкове законодавство, згідно з яким максимальні ставки ФІПП були знижені з 91 % у 1963-му до 70 % у 1965-му. Вважається, що невдоволення діючою моделлю оподаткування було зумовлене тим, що з 1963-го по 1966 рік обсяг надходжень зріс на 57 % від осіб із доходами понад 50 тис. дол., а від осіб із доходами, меншими за 50 тис. дол., — лише на 11 %²⁸. За інформацією Бюджетного управління Конгресу США²⁹, з 1954-го по 1975 рік середні податкові ставки зменшилися для низькодохідної групи населення, залишилися на тому самому рівні для середньодохідної та збільшилися для тих, чий дохід перевищував середній. Для сімей із доходом 15 тис. дол. (у цінах 1975 року) і меншим середні ставки податку були знижені, для тих, чий дохід становив 20 тис. дол., вони залишилися на рівні 1954 року, а для тих, чий дохід був вищим, ставки було збільшено. Зміни податкового навантаження внаслідок реформ 1961, 1969 і 1979 років показано в табл. 4.

Таблиця 3. Показники ВВП і бюджетно-податкової політики США в період із 1969-го по 1978 рік (у цінах 2000 року)

Показник	1969	1970	1972	1976	1978
ВВП, млрд дол. США	948,6	1012,2	1178,3	1736,5	2217,0
Частка федерального бюджету у ВВП, %	19,7	19,0	17,6	17,2	18,0
Дефіцит (+) / профіцит (-) федерального бюджету, % до ВВП	0,3	-0,3	-2,0	-4,2	-2,7
Надходження від ФІПП, млн дол. США	87 249	90 412	94 737	131 603	180 988
Частка ФІПП у федеральному бюджеті, %	46,7	46,9	45,7	44,2	45,3
Частка ФІПП у ВВП, %	9,2	8,9	8,0	7,6	8,2
Середня ставка оподаткування*, %	12,1	11,0	10,8	10,2	10,9
Максимальна ставка оподаткування, %	70	70	70	70	70
Мінімальна ставка оподаткування, %	14	14	14	14	14
Коефіцієнт Джині**	0,349	0,353	0,359	0,358	0,363

* Дані Congressional Budget Office.

** Дані Bureau of the Census, Measuring 50 Years of Economic Change, issued September 1998, table C-14.

Джерело: Executive office of the President, Budget of the US government Fiscal Year 2009, Historical tables.

²⁷ Государственное регулирование экономики: Науч. труды № 16Р. — М.: Ин-т экономики переходного периода, 1999. — С. 128.

²⁸ Попова Л.В. Налоговые системы зарубежных стран: Учеб.-метод. пособ. — М.: Дело и Сервис, 2008. — С. 86.

²⁹ Revising the Individual Income Tax / Congressional Budget Office. — July, 1983. — P. 13.

За висновками Бюджетного управління Конгресу США у 1961 році 87,8% платників сплачували податок за ставкою 20—22%, тобто, незважаючи на законодавчо передбачену диференціацію ставок оподаткування, вона фактично діяла як майже пропорційна (за винятком 12,56% найзаможніших верств населення). Внаслідок реформ до 1979 року за граничною ставкою до 20% оподатковувалися 35% платників податків, за ставкою понад 31% — 18%. Крім того, причиною тогочасних реформ став ефект “bracket creep”, коли інфляція в разі використання прогресивної ставки оподаткування “перекидає” платників, котрі мають майже той самий реальний дохід, що й раніше, на вищі ставки. Це стало однією із причин необхідності узгодження податкової політики з монетарною та зміни моделі оподаткування.

Як бачимо, зміна структури податкового навантаження залежно від дохідності груп населення привела до збільшення частки доходів у низькодохідної групи (табл. 5). Відповідно в умовах загального економічного зростання дана модель розподілу податкового навантаження стимулювала збільшення доходів кожної дохідної групи та, попри властиву США високу диференціацію доходів, сприяла стабілізації доходів середнього класу.

Таблиця 4. Розподіл навантаження ФПП залежно від граничних ставок оподаткування із період з 1961-го по 1979 рік, %

Рік	Гранична ставка оподаткування						
	0—14	15—19	20—22	23—31	32—72	73—91	100
Платники податку							
1961	0	0	87,80	10,40	2,15	0,01	100
1969	9,59	16,97	9,38	57,48	6,57	0,02	100
1979	10,06	24,70	19,94	27,36	17,93	0,00	100

Джерело: Revising the Individual Income Tax / Congressional Budget Office. — July, 1983. — P. 12.

Таблиця 5. Розподіл особистого доходу серед сімей США за квантилями в період із 1961-го по 1979 рік, %

Рік	Частка від загального доходу					
	Найнижчий дохід	Другі 20%	Треті 20%	Четверті 20%	Вищий дохід	Найвищий дохід у 5%
1961	4,7	11,9	17,5	23,8	42,2	16,6
1965	5,2	12,2	17,8	23,9	40,9	15,5
1970	5,4	12,2	17,6	23,8	40,9	15,6
1975	5,6	11,9	17,7	24,2	40,7	14,9
1979	5,4	11,6	17,5	24,1	41,4	15,3

Джерело: Bureau of the Census, Measuring 50 Years of Economic Change, issued September 1998, table C-32.

У результаті реалізації цілей державної фінансової політики в цей період, перше, відбувся перерозподіл податкового навантаження з менш заможних верств населення на більш заможні (в 1979 році низькодохідна група платників сплатила

набагато менше, а високодохідна — набагато більше, ніж вони сплатили б за законодавством 1961 року³⁰). Така модель оподаткування відповідала політиці соціалізації того часу, оскільки стимулювала підвищення життєвого рівня малозабезпечених верств населення, а отже, відповідала проголошеній Л. Джонсоном концепції щодо побудови “великого суспільства” й, відповідно, тодішнім стратегічним цілям уряду.

По-друге, змінені підходи до нарахування податку забезпечили ефективніше виконання цілей бюджетно-податкової політики, а саме: було відновлено дію механізму забезпечення прогресивного оподаткування особистих доходів, що відповідає концепції індивідуального прибуткового податку США; вдалося збільшити дохідну частину бюджету завдяки підвищенню ефективної ставки оподаткування. В податковій системі країни частка надходжень від ФІПП зросла до 47 %, а у ВВП — до 8,7 %. Незважаючи на зміну структури податкової системи того часу (поступове зменшення ролі корпоративного прибуткового податку і збільшення податкового навантаження через соціальні відрахування), зміна моделі податкового механізму не призвела до негативних наслідків.

По-третє, завдяки прогресивному оподаткуванню особистих доходів було відновлено дію податку як вбудованого стабілізатора, що відродило реалізацію урядом недискреційної (автоматичної) фіскальної політики, котра відповідала тодішнім науковим пріоритетам щодо кейнсіанської моделі державного регулювання економіки.

По-четверте, нова модель граничних податкових ставок враховувала зменшення реальних доходів унаслідок інфляційних процесів.

По-п'яте, в короткостроковій перспективі такий розподіл податкового навантаження стимулював розвиток внутрішнього ринку країни, а в довгостроковій, при загальному економічному зростанні, — створення моделі розподілу доходів населення з наголосом на середньому класі як необхідній інституційній складовій ринкової економіки, який є, зокрема, внутрішнім джерелом інвестицій у національну економіку.

Роком початку зміни пріоритетів у політиці державного регулювання у США вважається 1976-й. Саме тоді президент США Дж. Форд наголосив на тому, що економічна політика країни відтепер має ґрунтуватися на принципах неоліберальної економічної теорії.

Практичні кроки в цьому напрямі розпочав у 1980 році президент Р. Рейган: саме відтоді уряд відмовився від використання державних видатків і податків для пом'якшення різких коливань ділового циклу, було різко скорочено кількість соціальних програм³¹. Крім того, якраз за його президентства було запроваджено механізм контролю ефективності реалізації державних програм із метою забезпечення їх виконання ціною запланованих витрат. При цьому контролю підлягали як ефективність виконання тієї чи іншої постанови, так і орган, відповідальний за її реалізацію.

³⁰ Revising the Individual Income Tax / Congressional Budget Office. — July, 1983. — P. 14.

³¹ *Занатріна І.В.* Зазнач. праця. — С. 65.

Планувалося, що проведення цих заходів допоможе зекономити мільярди доларів³². У 1985 році було прийнято Закон Гремма — Рудмена (закон про збалансований бюджет і контроль дефіциту в надзвичайних умовах), який встановлював щорічні заходи зі зниження дефіциту, спрямовані на досягнення збалансованості бюджету до 1991 року. Ним також передбачалося, що коли президент і конгрес не зможуть дійти згоди щодо запланованого щорічного зниження дефіциту, витрати будуть скасовані автоматично³³. Однак на цьому тлі майже вдвічі збільшився військовий бюджет, тому зменшити соціальні видатки в запланованих обсягах не вдалося.

У 1980-х роках адміністрація Р. Рейгана провела радикальну реформу ФІПП. За ініціативою президента було прийнято два блоки податкового законодавства, що знизили максимальну ставку податку із 70 % у 1980-му до 28 % у 1988-му (табл. 6).

Таблиця 6. Показники ВВП і бюджетно-податкової політики США у період із 1980-го по 2005 рік (у цінах 2000 року)

Показник	1980	1985	1990	1995	2000	2005
ВВП, млрд дол. США	2726,7	4141,5	5735,4	7395,2	9709,8	12 237,9
Частка федерального бюджету у ВВП, %	19,0	17,7	18,0	18,5	20,9	27,9
Дефіцит (+) / профіцит (-) федерального бюджету, % до ВВП	-2,7	-5,1	-3,9	-2,2	2,4	-2,6
Надходження від ФІПП, млн дол. США	244 069	334 531	466 884	590 244	1 004 462	927 222
Частка ФІПП у федеральному бюджеті, %	47,2	45,6	45,2	43,7	49,6	43,0
Частка ФІПП у ВВП, %	9,0	8,1	8,1	8,1	10,3	7,6
Середня ставка оподаткування*, %	11,7	12,9	12,79	13,63	11,8	9,0
Максимальна ставка оподаткування*, %	70,0	50,0	28,0	39,6	39,6	x
Мінімальна ставка оподаткування*, %	14	12	15	15	15	x
Коефіцієнт Джині	0,365	0,389	0,396	0,421	x	x

* Дані Congressional Budget Office.

Джерело: Executive office of the President, Budget of the US government Fiscal Year 2009, Historical tables.

Як результат, у 1990-х адміністрація Дж. Буша була змушена піти на підвищення максимальної ставки ФІПП (до 39,6 %) і корпоративного податку (до 35 %, тобто на 1 %), що певною мірою зумовило рецесію економіки в 1991 році. У 1993-му адміністрація Б. Клінтона провела відповідні податкові реформи в умовах збалансованого бюджету, тому збільшення максимальної ставки податку не мало негативних наслідків для економічного зростання³⁴.

Характеристику зміни податкового навантаження залежно від груп доходності населення в результаті проведених протягом 1980—2005 років податкових реформ наведено в табл. 7.

³² Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран: Науч. труды № 16Р. — М.: Ин-т экономики переходного периода, 1999. — С. 13.

³³ Стиглиц Дж.Ю. Знач. праця. — С. 60.

³⁴ Попова Л.В. Знач. праця. — С. 88.

Таблиця 7. Ефективна ставка податку на індивідуальні доходи для всіх домогосподарств за відповідними дохідними категоріями (за період із 1980-го по 2005 рік), %

Рік	Частка від загального доходу						
	Найнижчий квінтіль	Другий квінтіль	Третій квінтіль	Четвертий квінтіль	Перцентиль від 81 до 90	Перцентиль від 91 до 95	Перцентиль від 96 до 99
1980	0,2	4,5	8,0	10,7	13,1	15,1	17,7
1985	0,5	4,0	6,6	8,8	10,9	12,5	14,6
1990	-1,0	3,4	6,0	8,3	10,7	12,4	15,2
1995	-4,4	2,0	5,3	7,8	10,4	12,4	15,9
2000	-4,6	1,5	5,0	8,1	11,3	13,7	18,0
2005	-6,5	-1,0	3,0	6,0	8,7	11,0	15,2

Джерело: Historical Effective Tax Rates / Congressional Budget Office, 1979-2005. — <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=9884>

На підставі зазначеного можна зробити висновок, що податкова політика Сполучених Штатів певною мірою відповідає інтересам найвпливовіших груп населення. Саме ФІПП є одним із ключових елементів передвиборчої програми кандидатів у президенти США. Разом із тим на певних етапах розбудови він може стати перешкодою на шляху розвитку, чому сприятиме або загальне зростання доходів населення (як реальне, так і внаслідок інфляційних процесів), або так звана мобільність доходу стосовно певних груп населення. Останнє визначає необхідність використання дискреційної фіскальної політики і приведення податкового механізму у відповідність до реалій життя.

В Україні подібний ефект спостерігався щодо прибуткового податку із громадян, що зумовило необхідність його реформування у 2004 році. Втім, цю проблему в нас було розв'язано з точністю до навпаки — шляхом перерозподілу податкового навантаження на менш заможні верстви населення.

Досвід прибуткового оподаткування у США також вказує на необхідність обов'язкового аналізу руху доходів серед окремих груп населення. Прогресивне оподаткування залежно від встановлених рівнів доходів ефективніше вирішує питання збільшення дохідної частини бюджету, оскільки дає змогу, з одного боку, підвищити середню ставку оподаткування, а з другого — не порушувати принципу платоспроможності. Крім того, створення моделі суспільства із широким прошарком середнього класу можливе тільки в довгостроковій перспективі, як результат відповідної соціально-економічної й податкової політики, і досвід США підтверджує, що така модель може бути ефективною лише за умови використання прогресивної шкали оподаткування. Так, порівняно невелика податкова база і прогресивний розподіл податкового навантаження створили певні резерви для проведення податкових реформ 1990-х років у США, що дало змогу розширити податкову базу й водночас знизити максимальну податкову ставку, хоча це і сприяло ще більшому соціальному розшаруванню населення. Вважалося, що така політика відповідала стратегічним цілям держави стосовно збільшення внутрішніх інвестицій у економіку країни.

Необхідно підкреслити, що проведення реформ у цілому сприяло стабільності податкової системи. Рівень фіскальної ефективності (співвідношення надходжень податку і ВВП) у період із 1947-го по 1991 рік у середньому дорівнював 8%, доволі стабільною залишалась і середня ставка оподаткування, яка змінювалася тільки в разі циклічних коливань економіки. Як виняток можна розцінювати лише реформи періоду війни у В'єтнамі (політика підвищення середньої ставки оподаткування протрималася тільки два роки, після чого це джерело надходжень ресурсів для ведення війни було вичерпане).

Проведений нами аналіз підкреслює важливість формування ефективного механізму оподаткування доходів фізичних осіб, обґрунтованого з позицій розвитку науки і практики в різних країнах. Податкові інструменти використовуються при реалізації майже всіх складових соціальної політики, що наочно демонструє приклад США. Оптимізація податкового тягаря є надзвичайно важливим інструментом державного впливу на суспільний добробут. Реальні стабільність і мир, відсутність конфліктів у соціальній сфері є невід'ємними рисами соціальної держави, на створення якої, подібно до розвинутих країн світу, головним чином спрямована соціальна стратегія України³⁵. Також важливу роль у забезпеченні зростання добробуту, а отже й досягненні стабільності суспільства, відіграє індивідуальний прибутковий податок — завдяки використанню системи соціальних пільг, неоподаткованого мінімуму на рівні прожиткового та принципу прогресивного оподаткування.

³⁵ Податкова система: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. І.О. Лютого. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — С. 307.