

Коляда Т.А.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Національного університету ДПС України,

Чуркіна І.Є.,

старший викладач
кафебри фінансів, грошового обігу та кредиту
Одеського інституту фінансів УДУФМТ

ОСОБЛИВОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ

Висвітлюється проблема вибору раціональних податкових механізмів регулювання економіки на прикладі адміністрування податку з доходів фізичних осіб. Головна увага приділяється дослідженню можливостей підвищення фіскальної ефективності цього податку з урахуванням принципу соціальної справедливості податкової системи. З цією метою проаналізовано основні чинники, які здатні підвищити фіскальну ефективність вітчизняного оподаткування, та запропоновано конкретні шляхи щодо вдосконалення прибуткового оподаткування фізичних осіб.

The problem of rational tax mechanisms choice of economy adjusting on the example of tax administration from the profits of physical persons is elucidated in the article. Basic attention is spared to research to increase possibilities of fiscal efficiency of this tax, taking into account the principle of social justice of the tax system. To that end basic factors which are able to promote fiscal efficiency of domestic taxation are analyzed and concrete ways in relation to the improvement of physical persons profitable taxation are offered.

В умовах глобалізації проблема щодо вибору раціональних податкових механізмів регулювання економіки залишається відкритою, а практика вітчизняного оподаткування далека від досконалості. При цьому подальше реформування прибуткового оподаткування громадян набуває особливого значення й актуальності, оскільки цей податок належить до основних бюджетоутворюючих податків та безпосередньо стосується кожного члена суспільства.

Дослідженням даної проблеми на сучасному етапі займаються, зокрема, такі українські науковці, як В.Л. Андрущенко, В.М. Геєць, Т.І. Єфименко, А.І. Крисоватий, Ю.Б. Іванов, І.О. Луніна, А.М. Соколовська. Однак поза увагою дослідників залишаються нові тенденції розвитку прибуткового оподаткування в умовах глобалізації та їх практичне застосування у вітчизняній системі оподаткування.

В.М. Геєць справедливо визначає певні особливості, які відрізняють податкову систему України від податкових систем розвинених країн світу. Зокрема, однією з таких особливостей є неповна відповідність податкової системи України основним принципам оподаткування, а саме: справедливості, ефективності, стабільності, адміністративної простоти й економічності¹.

¹ Геєць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи // Дзеркало тижня. — 2004. — № 5. — 7—13 лют. — <http://www.zn.ua>.

Визначальною з-поміж основних функцій податків і податкової системи в цілому (фіскальна, регулююча, економічна, перерозподільна, контрольна, стимулююча) є фіскальна функція, оскільки саме вона розкриває економічну сутність податків щодо формування доходів держави. Саме тому вважаємо за потрібне акцентувати увагу на дослідженні фіскальної ефективності податкової системи на прикладі справляння податку з доходів фізичних осіб. З одного боку, це дасть змогу розкрити особливості реалізації зазначених принципів у чинній податковій системі, а з другого — дослідити виконання визначальної функції податків.

Принцип фіскальної ефективності передбачає такі елементи: достатність доходів, мінімізацію видатків на збирання доходів і запобігання ухиленню від сплати податків до бюджету, еластичність (гнучкість) податкової системи, рівномірний розподіл податків між адміністративно-територіальними одиницями².

Податок з доходів фізичних осіб відповідно до ст. 14 Закону України “Про систему оподаткування”³ є загальнодержавним податком, який встановлюється Верховною Радою України та справляється на всій території України. Водночас він виступає основним джерелом формування податкових надходжень місцевих бюджетів. Оскільки податок з доходів фізичних осіб повністю зараховується до місцевих бюджетів та є закріпленим податком, то аналіз його фіскальної ефективності проведено в розрізі доходів зведеного бюджету України (табл. 1).

Таблиця 1. Структура дохідної частини зведеного бюджету України в 2001—2006 роках, у % до ВВП

Доходи	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Усього	27,2	27,4	28,2	26,5	31,6	31,9
Податкові надходження	18,2	20,1	20,3	18,3	23,1	23,4
— податок на прибуток підприємств	4,1	4,2	5,0	4,7	5,5	4,9
— податок з доходів фізичних осіб	4,3	4,8	5,1	3,8	4,1	4,2
— податок на додану вартість	5,1	6,0	4,7	4,8	8,0	9,4
— акцизний збір з вітчизняних та імпортованих товарів	1,3	1,8	2,0	1,9	1,9	1,6
— інші податки	3,1	3,0	3,5	3,1	3,6	3,3
Неподаткові надходження	8,1	6,5	6,8	7,1	7,5	7,5
Цільові фонди	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4
Інші доходи	0,6	0,6	0,8	0,9	0,7	0,6

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (www.minfin.gov.ua) та Державного комітету статистики України (www.ukrstat.gov.ua).

Податок з доходів фізичних осіб належить до основних бюджетоутворюючих податків (разом із податком на прибуток, податком на додану вартість, акцизним збором і митом). Найбільше значення цього показника за аналізований період спостерігалось у 2003 році та становило 5,12 % ВВП, перевищивши фіскальну

² Білик М.Д., Золотко І.А. Податкова система України: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. — К.: КНЕУ, 2000. — С. 23.

³ Закон України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 року № 1251-ХІІ. — <http://www.rada.gov.ua>.

ефективність інших податків. Але протягом 2004—2006 років сталася втрата фіскальної ефективності порівняно з іншими податками та з попередніми роками. Це пов'язано, передусім, із переходом на плоску шкалу оподаткування з одночасним зменшенням ставки цього податку. Крім того, на фіскальну ефективність податку з доходів фізичних осіб безпосередньо впливають низький рівень офіційних доходів населення, недостатня ефективність адміністрування цього податку, існуюча структура номінальних доходів населення, темпи інфляції тощо. Усі зазначені чинники детально проаналізовані в даній статті.

Середнє значення показника фіскальної ефективності податку з доходів фізичних осіб в Україні за 2001—2006 роки становить 4,4 %. Якщо порівняти значення цього показника з аналогічними показниками у світі, то воно буде близьким до таких країн, як Японія (4,7 %), Чеська Республіка (5,0 %), Греція (5,0 %) і Словачка Республіка (3,4 %)⁴. Найвища фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб — у Данії (26,0 %), Швеції (15,3 %), Ісландії (14,7 %), Фінляндії (14,3 %). Це країни з досить високим середнім рівнем доходів населення, де урядова політика спрямована на побудову так званої “скандинавської моделі соціалізму”, яка передбачає, що держава через податкову систему перерозподіляє значну частину ВВП та при цьому бере на себе фінансування більшості соціальних програм щодо підтримки населення. Водночас ці країни характеризуються значним податковим навантаженням на економіку: Швеція — 50,2 %, Данія — 48,9 %, Фінляндія — 45,9 %, Ісландія — 38,1 %⁵. Зрозуміло, що в Україні існують інші підходи до побудови ефективної моделі держави, тому намагатися досягти таких показників немає сенсу. Оскільки Україна визначилася щодо питання інтеграції в Євросоюз, за орієнтир можна взяти середнє значення показника фіскальної ефективності податку з доходів фізичних осіб по країнах Євросоюзу — 10,5 %, що також значно вище від вітчизняного показника.

Аналіз динаміки надходжень податку з доходів фізичних осіб до зведеного бюджету показав, що номінальні темпи їх зростання досягнули найвишого рівня у 2000 році — 143,8 % (табл. 2), при цьому приріст номінальних доходів населення становив 131,2 % до попереднього року. Того ж року в Україні вперше після здобуття незалежності виконано зведений бюджет із профіцитом (0,6 % від ВВП), а ВВП зріс на 5,9 %.

Як бачимо, до 2004 року темпи приросту податкових надходжень до бюджету від справляння податку з доходів фізичних осіб випереджали темпи приросту доходів населення. Протягом 2004—2005 років, після запровадження плоскої шкали оподаткування, тенденція мала зворотний характер, а у 2006-му темпи приросту податкових надходжень знову перевищили темпи приросту доходів населення. Це опосередковано свідчить про те, що податок з доходів фізичних осіб виконує свою фіскальну функцію щодо формування доходів держави на достатньому рівні

⁴ Офіційний сайт “Organization for Economic Co-operation and Development” / Center for Tax Policy and Administration. — <http://www.oecd.org>.

⁵ Там само.

Таблиця 2. Темпи приросту надходжень податку з доходів фізичних осіб

Роки	Сума надходжень податку, млн грн	Темп приросту до попереднього року, %	Податкові надходження зведеного бюджету, млн грн	Темп приросту до попереднього року, %	Темп приросту доходів населення, %
2000	6377,7	143,8	31 337,2	124,6	131,2
2001	8774,9	137,6	36 751,2	117,3	122,7
2002	10 823,9	123,4	45 392,5	123,5	117,1
2003	13 521,3	124,9	54 321,0	119,7	116,5
2004	13 244,5	98,0	63 161,7	116,3	127,2
2005	17 325,2	115,7	98 065,2	155,3	135,1
2006	22 791,1	131,5	125 743,1	128,2	128,2

Джерело: розраховано за даними Державного комітету статистики України (www.ukrstat.gov.ua).

(крім періоду з 2004-го по 2005 роки), оскільки темпи вилучення грошової маси випереджають темпи її приросту, в тому числі й за рахунок інфляційних процесів. Податок з доходів фізичних осіб виконує свою функцію так званого “вбудованого стабілізатора економіки”.

З 2004 року розпочався новий відлік у дослідженні факторів впливу на фискальну ефективність податку з доходів фізичних осіб. Оскільки, незважаючи на позитивні тенденції зростання темпів реальної й номінальної заробітної плати з одночасним скороченням суми податкового боргу (на 35,2 млн грн, або 28,7%), сталося скорочення податкових надходжень до бюджету на 2% — за рахунок зменшення ставки податку шляхом запровадження плоскої шкали оподаткування. Деякі вчені прогнозували значні втрати бюджету через запровадження пропорційної ставки податку на рівні 13%, але завдяки зростанню у 2004 році фонду заробітної плати на 22,7% цей вплив вдалося мінімізувати⁶.

Протягом 2005—2006 років зміни основних трьох факторів впливу мали циклічний характер і не збігалися в часі. Так, у 2005-му зросла номінальна заробітна плата, що зумовило збільшення податкових надходжень до бюджету. При цьому темпи приросту реальної заробітної плати уповільнилися та зросла сума податкового боргу.

У 2006-му спостерігалось уповільнення зростання темпів реальної й номінальної заробітної плати з одночасним збільшенням номінальної суми податкового боргу, зате значно підвищилися темпи приросту податкових надходжень до бюджету. Така ситуація є прогнозованою та пояснюється наявністю часового лагу між запровадженням плоскої шкали оподаткування (зменшення податкового тиску на платника податку й розширення бази оподаткування) і збільшенням доходів до бюджету.

У цілому тенденції динаміки надходжень податку в порівняльних цінах до бюджету й реальної заробітної плати мають стохастичний характер. Так, у 2002-му, 2005-му та 2006 роках зниження темпів зростання реальної заробітної плати

⁶ *Архангельський Ю., Радзівєвський О., Алексєєв А.* Бідність, податки та економічне зростання // Економіка України. — 2006. — № 5. — С. 70.

супроводжувалося підвищенням темпів збільшення надходжень податку до бюджету, а у 2004-му навпаки — темпи реальної заробітної плати зросли, а реальні надходження до бюджету зменшилися (табл. 3).

Таблиця 3. Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб та чинників, що на неї впливають, у 2000—2006 роках

Показники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Податок з доходів фізичних осіб, млн грн	6377,7	8774,9	10 823,9	13 521,3	13 244,5	17 325,2	22 791,1
Середньомісячна номінальна заробітна плата, грн	230,1	311,1	376,4	462,3	589,6	806,0	1041,1
Темпи зростання номінальної заробітної плати, % до попереднього року	129,6	135,2	121,0	122,8	127,5	136,7	129,2
Індекс реальної середньомісячної заробітної плати, %	103,6	120,4	118,2	115,2	123,8	120,3	118,3

Джерело: розраховано за даними: Міністерства економіки (www.me.gov.ua); Державного комітету статистики України (www.ukrstat.gov.ua); Національного банку України (www.nbu.gov.ua).

Фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб також залежить від структури наявних доходів населення й темпів їх приросту по роках. Якщо розглянути структуру номінальних доходів населення (табл. 4), то найбільший вплив на зростання його наявних доходів мало підвищення заробітної плати, частка якої у 2006 році становила 43,2%, що на 2,7% більше, ніж у 2005-му (40,5%). При цьому частка соціальної допомоги зменшилася на 0,7% (з 22,7% до 22,0%). Такій зміні сприяло триразове підвищення розміру мінімальної заробітної плати протягом 2006 року й інших соціальних виплат із бюджету та загальне збільшення середнього розміру заробітної плати по Україні завдяки економічному зростанню. Так, середня зарплата в цілому по Україні зросла на 29,2%⁷.

Отже, у 2006 році відновилися тенденції до поступового зростання ролі заробітної плати у формуванні доходів населення порівняно з обсягами наданої соціальної

Таблиця 4. Структура номінальних доходів населення за 2004—2006 роки, у%

Види доходів населення	2004	2005	2006
Усього номінальних доходів	100	100	100
Із них:			
— заробітна плата	42,9	40,5	43,2
— соціальні трансферти в натурі	15,5	16,7	15,0
— інші поточні трансферти	3,3	2,6	2,2
— соціальні допомоги	19,0	22,7	22,0
— доходи від власності (одержані)	2,8	2,5	2,5
— прибуток і змішаний дохід	16,5	15,0	15,1

Джерело: дані Державного комітету статистики України (www.ukrstat.gov.ua).

⁷ Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2006 рік // Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”. — 2007. — <http://www.minfin.gov.ua>.

допомоги, що є свідченням ефективнішого перерозподілу валової доданої вартості в економіці, а також стимулює зростання зайнятості населення.

Оскільки основним джерелом оподаткування доходів населення виступає заробітна плата, то існує значний резерв щодо збільшення податкового навантаження на інші види доходів за рахунок розширення бази оподаткування. Це підтверджують дані, наведені в табл. 5.

Таблиця 5. Характеристика надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2000—2006 роках

Показники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ВВП, млрд грн	170,1	204,2	225,8	267,3	345,1	424,7	537,7
Податок з доходів фізичних осіб, млрд грн	6,4	8,8	10,8	13,5	13,2	17,3	22,8
Питома вага податку у ВВП, %	3,8	4,3	4,8	5,1	3,4	4,1	4,2
Фонд оплати праці, млрд грн	42,3	55,8	64,5	76,8	113,4	148,2	205,3
Питома вага податку з доходів фізичних осіб у фонді оплати праці, %	15,1	15,5	14,2	14,9	8,6	8,6	9,0
Доходи населення, млрд грн	128,8	158,0	185,1	215,7	274,2	370,6	475,2
Питома вага податку з доходів фізичних осіб у доходах населення, %	5,0	5,6	5,9	6,3	4,8	4,7	4,8

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (www.minfin.gov.ua).

Так, частка податку з доходів фізичних осіб у фонді заробітної плати за 2004—2006 роки становила відповідно 8,6 %, 8,6 % і 9,0 % та практично вдвічі перевищувала питому вагу цього податку в доходах населення (4,8 %, 4,7 % і 4,8 % відповідно). Це свідчить про незначний фіскальний потенціал цього податку при оподаткуванні доходів, відмінних від заробітної плати. Тому першим кроком на шляху підвищення фіскальної ефективності податку з доходів фізичних осіб є перетворення його з податку із заробітної плати на податок з усіх джерел доходів населення, а також створення умов для виведення доходів із тіні. Частково зазначені підходи вже реалізовано в Законі України “Про податок з доходів фізичних осіб”, яким передбачено розширення бази оподаткування за рахунок включення до неї⁸:

- процентів на заощадження громадян;
- доходів від операцій із продажу об’єктів нерухомого майна;
- доходу, отриманого платником податку внаслідок прийняття ним у спадщину коштів, майна, майнових чи немайнових прав;
- доходу, одержаного платником податку як подарунок (або внаслідок укладення договору дарування);
- доходів у вигляді дивідендів;
- доходів від операцій із продажу або обміну рухомого майна;
- доходів у вигляді роялті, вигравів, призів;
- доходів від надання майна в оренду або суборенду;
- доходу, отриманого платником податку від його працедавця (податкового агента) як додаткове благо;

⁸ Закон України “Про податок з доходів фізичних осіб” від 22 травня 2003 року № 889-IV. — <http://www.rada.gov.ua>.

— інвестиційного прибутку від здійснення операцій із цінними паперами;
— суми страхових внесків (страхових премій) за договорами добровільного страхування, сплаченої особою-резидентом (податковим агентом) за платника податку чи на його користь.

Як свідчать дані щодо податкового навантаження на доходи населення за їх видами, найбільше податкове навантаження припадає на доходи, одержані у вигляді заробітної плати, тобто більшу питому вагу вилучень доходів у населення у вигляді податків мають менш заможні верстви населення, оскільки вони фактично не отримують пасивних доходів і основним джерелом їхнього статку є заробітна плата. Крім того, єдина ставка податку на доходи фізичних осіб є відчутнішою в незначних доходах населення, ніж у доходах, які значно перевищують середню заробітну плату по країні.

Так, починаючи з 01.01.2004 податкове навантаження на всьому діапазоні отриманих доходів зменшувалося, незважаючи навіть на помітне розширення бази оподаткування згідно з нормами Закону⁹. Розрахунки показують, що значно знизилася податкове навантаження на мінімальні доходи громадян (до 250 грн), а також на доходи населення в діапазоні 250—600 грн. Саме в цьому діапазоні перебувають такі види доходів, як середньомісячна мінімальна заробітна плата, наявні номінальні доходи в розрахунку на одну особу тощо, тобто фактично доходи великої частини населення України¹⁰. Тому найбільшу вигоду від запровадження плоскої шкали отримали платники податків зі значними доходами. При цьому громадяни, що мають низькі доходи (на рівні прожиткового мінімуму), не відчували помітного зменшення податкового навантаження.

Проведене дослідження фіскальної ефективності податку з доходів фізичних осіб із розкриттям факторів впливу на них дало змогу визначити стан, тенденції й резерви поліпшення ефективності цього податку за рахунок ліквідації “вузьких місць”, виявлених у ході аналізу. Доведено, що податок з доходів фізичних осіб є прогнозованим у чинній податковій системі України, оскільки основним джерелом сплати податку до бюджету залишається заробітна плата громадян. Прогнозованість суми податкових надходжень до бюджету одночасно виступає й основним недоліком податку — через те, що внаслідок приховування значних за розміром доходів від оподаткування цей податок фактично перетворився на податок із задекларованої заробітної плати. Можна стверджувати, що фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб реалізується за рахунок порушення принципу соціальної справедливості податкової системи. Тому вважаємо за доцільне здійснення диференціації ставки цього податку — як за видами доходів, що вже частково реалізовано в чинній податковій системі (на жаль, введення в дію цієї норми закону пролонговано до 2010 року), так і за сумами доходів, які отримує фізична особа.

⁹ Закон України “Про податок з доходів фізичних осіб” від 22 травня 2003 року № 889-IV. — <http://www.rada.gov.ua>.

¹⁰ *Крисоватий А.І.* Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Моногр. — Тернопіль: Карт-бланш, 2005. — С. 207.