

**Швабій К.І.,**

доктор економічних наук,  
старший науковий співробітник,  
заступник начальника  
Науково-дослідного центру  
з проблем оподаткування  
Національного університету ДПС України

## **ФІСКАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ**

*Досліджено фіскальну ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні. Виявлено, що фіскальна ефективність цього податку є незначною, а її втрати зумовлено нерівномірністю розподілу податкового навантаження за шкалою та джерелами доходів. Показано, що найбагатші громадяни можуть здійснювати мінімізацію своїх податкових зобов'язань шляхом штучної маніпуляції податковим статусом джерела доходу.*

*The article shed the light on the problem of fiscal efficiency of personal income tax in Ukraine. The study has found that fiscal efficiency of PIT is low. Loss of fiscal efficiency due to uneven distribution of tax burden on a scale and sources of income. It is shown that the wealthiest citizens can perform to minimize tax liabilities by the artificial manipulation of the tax status of the source of income.*

**Ключові слова:** податок, дохід, джерело доходу, шкала доходів, фіскальна ефективність податку, податкове навантаження, ефект диверсифікації доходів.

Проблема оподаткування доходів населення є однією з фундаментальних, що зумовлено різними причинами. Головна з них полягає в тому, що доходи фізичних осіб є стабільним і великим об'єктом оподаткування. Якщо враховувати ефекти перекладання податкового навантаження, то саме фізичні особи є носіями податків. При цьому податкове навантаження стосується не лише їхніх доходів, а й витрат. Як відомо, не існує таких доходів, які б із часом не стали витратами. Тому саме доходи населення привертають увагу науковців, які розглядають їх як основний об'єкт обкладання прямими податками і джерело сплати непрямих податків.

Розвиток системи<sup>1</sup> оподаткування доходів населення в Україні має досить тривалу історію. Лише за останнє десятиріччя правила й механізм оподаткування змінювалися декілька разів. Спочатку в 2004 р. було запроваджено податок з доходів фізичних осіб за єдиною ставкою в розмірі 13 %, у 2007-му цю ставку збільшено до 15 %. Нарешті, з набранням чинності Податковим кодексом, було запроваджено помірно прогресивну шкалу ставок із незначними змінами в механізмі функціонування цього податку.

Отже, на сьогодні маємо цікавий фактологічний, емпіричний і статистичний матеріал, що характеризує цей “натуральний” експеримент над вітчизняною системою оподаткування доходів населення.

<sup>1</sup> У цій статті спрощена система оподаткування не розглядається. Досліджуються лише джерела доходу, що охоплює податок на доходи фізичних осіб, у т. ч. доходи фізичних осіб — підприємців, які перебувають на загальній системі оподаткування.

Метою статті є аналіз та оцінка результатів змін і нововведень із точки зору фіскальної ефективності функціонування податку на доходи фізичних осіб (*дані* — ПДФО) в Україні. Всебічно проаналізувати результати й наслідки реформи ПДФО протягом зазначеного періоду в межах формату статті не уявляється можливим. Тому це дослідження стосується лише такого аспекту функціонування ПДФО, як фіскальна ефективність<sup>2</sup>. Аналізу й оцінці регулятивної ефективності цього виду податку буде присвячене окреме дослідження.

Податок з доходів фізичних осіб є вагомим джерелом доходів зведеного бюджету України. Так, за 2011 р. надходження від його сплати становили 54,1 млрд грн, за 2003—2011 рр. — у середньому 4,5 % ВВП на рік, або близько 15 % доходів зведеного бюджету країни.

Незважаючи на такі досить вражаючі цифри, слід констатувати, що фіскальна ефективність ПДФО є невисокою. Основні статистичні показники, які її характеризують, подано в табл. 1. Із наведених даних видно, що протягом зазначеного періоду середня ефективна ставка ПДФО становила 5,7 %. І хоча з початку 2011 р. запроваджено помірно прогресивну шкалу ставок (15 і 17 %), середня ефективна ставка податку протягом року не зросла, а зменшилася до 5,5 %<sup>3</sup>.

Існуючий рівень податкових надходжень ПДФО забезпечується в основному за рахунок сплати податку із заробітної плати, який справляється податковим

Таблиця 1. Показники, що характеризують фіскальну ефективність ПДФО

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (I кв.)	2011 (II кв.)	2011 (III кв.)
Середня ефективна ставка ПДФО, % (інтегральна по всій базі)	5,5	5,2	4,8	5,4	6,4	6,3	6,0	5,4	5,6	5,5	4,7
Середня ефективна ставка податку за трудовими доходами, %	—	—	—	10,2	11,2	11,4	11,2	10,1	—	—	—
Середня ефективна ставка податку за підприємницькими доходами, %	—	—	—	—	—	—	1,0	1,5	—	—	—
Середня ефективна ставка податку за майновими доходами, %	—	—	—	2,2	3,5	3,8	1,9	1,8	—	—	—
Номинальні ставки ПДФО, %	10/20/30/40	13	13	13	15	15	15	15	15/17	15/17	15/17
Коефіцієнт схильності до сплати ПДФО	0,072	0,087	0,082	0,095	0,109	0,104	0,093	0,082	0,055	0,062	0,061
Коефіцієнт еластичності надходжень від сплати ПДФО за базу оподаткування	1,155	1,478	1,492	1,521	1,483	1,446	1,393	1,363	0,973	1,069	1,207

*Джерело:* розраховано за даними ДПС України (<http://www.sts.gov.ua>) про сплачені податки й даними Держстату України (<http://dovidka.com.ua>) про доходи громадян та їхню структуру.

<sup>2</sup> Швабій К.І., Гусак Ю.Д. Методологічні основи дослідження ефективності функціонування системи адміністрування податків // Вісник НУДПСУ. — 2011. — № 4. — С. 12—24.

<sup>3</sup> Унаслідок об'єктивних причин не враховано дані про сплату ПДФО за результатами подання декларацій громадянами за 2011 р., тому цю можливу цифру буде скориговано в більший бік.

агентом у джерела доходу. Така ситуація, коли понад 90 % усіх надходжень забезпечує податок із заробітної плати, спостерігається вже протягом тривалого періоду (2000—2011 рр.).

Податковий розрив між реальними та потенційними надходженнями є істотним і зумовлений такими факторами, які характеризують нерівномірність розподілу податкового навантаження по горизонталі та по вертикалі.

Перший фактор — це нерівномірний розподіл податкового навантаження за шкалою доходів, який умовно можна назвати розподілом по вертикалі. У табл. 2 наведено дані щодо обсягів сплаченого ПДФО й податкового навантаження найбагатших платників — фізичних осіб в Україні.

Таблиця 2. Обсяги сплаченого ПДФО й податкове навантаження на доходи найбагатших платників (річний дохід перевищує 1 млн грн)

Рік	Кількість мільйонерів	Частка мільйонерів у загальній кількості платників ПДФО, %	Частка доходу, що належить мільйонерам, %	Частка сплаченого мільйонерами ПДФО в загальній сумі надходжень до зведеного бюджету, %	Середня ефективна ставка ПДФО, %
2010	6207	0,04	Понад 50	2,5	9,8
2011	5644	0,03	Понад 60	2,0	8,6

Джерело: складено за даними ДПС України (<http://www.sts.gov.ua>).

Із табл. 2 видно, що платники, які систематично отримують понад 50 % грошових доходів, забезпечують лише 2,5—3,0 % усіх податкових надходжень від сплати ПДФО. Ця істотна диспропорція зумовлює незначну фіскальну ефективність податку. До того ж чисельність таких осіб є невеликою і це свідчить про високий рівень стратифікації населення за доходами. Зокрема, у 2010 р. середня ефективна ставка податку на доходи найбільш заможних громадян становила 9,8 %, що менше, ніж ставка податку за трудовими доходами решти громадян, — 10,13 % (див. табл. 1), котрі забезпечують, як уже зазначалося, 90 % податкових надходжень від сплати ПДФО.

Така диспропорція розподілу податкового навантаження зумовлена тим, що в структурі доходів найменш забезпечених верств населення частка трудових доходів є найвищою. Зі зростанням рівня доходів ця частка поступово зменшується і досить вагомими стають інші джерела доходу. Інакше кажучи, при збільшенні сукупного доходу громадян відбувається диверсифікація джерел доходів (*dali* — ефект диверсифікації доходів), що з огляду на різний рівень податкового навантаження дає можливість зменшувати сумарне податкове навантаження.

Другий фактор — це нерівномірний розподіл податкового навантаження між різними джерелами доходу, який умовно можна назвати розподілом по горизонталі. Слід зазначити, що обидва фактори є взаємозалежними й, на жаль, взаємодоповнюючими. Їхній інтегральний вплив лише погіршує ситуацію в тому розумінні, що нерівномірність розподілу податкового навантаження збільшується зі зростанням доходів.

Згідно з Податковим кодексом України до доходів громадян застосовуються різні ставки податку (0, 1, 3, 5, 10, 15, 17, 30 %). Це надає можливість здійснювати податкову оптимізацію в межах чинного законодавства шляхом штучної маніпуляції податковим статусом джерела доходу. Наприклад, до пасивних інвестиційних доходів (дивіденди, проценти й дисконтні доходи власника облігацій тощо) з 01.01.2011 застосовується ставка 5 %. Щодо процентних доходів за банківськими депозитами, то пільгу у формі звільнення від оподаткування цих доходів пролонговано до 1 січня 2015 р.<sup>4</sup>

Для виявлення впливу ефекту диверсифікації доходів необхідним є аналіз структури доходів груп населення з різним рівнем доходу. З цією метою ми об'єднали всі доходи у три групи, які мають статус таких, що підлягають оподаткуванню.

Перша група — трудові доходи: заробітна плата, надбавки, премії та інші прирівняні до них виплати. Друга група — підприємницькі доходи, до яких віднесено, відповідно, доходи від здійснення підприємницької діяльності фізичними особами, що перебувають на загальній системі оподаткування (самозайняті особи), доходи за цивільно-правовими договорами, роялті, активні інвестиційні доходи (інвестиційний прибуток). Третя група — майнові доходи або доходи від власності, до яких віднесено доходи від продажу рухомого та нерухомого майна, доходи від надання майна в оренду/суборенду, пасивні інвестиційні доходи (проценти за банківськими депозитами, дивіденди тощо).

Зрозуміло, що лише переліченими всі джерела доходів фізичних осіб не обмежуються. Так, відповідно до загальноприйнятої класифікації доходів існують ще дві їх великі групи: державні соціальні трансферти (субсидії, дотації, пенсії тощо) та родинні трансферти (грошові перекази, аліменти). Ці доходи не оподатковуються, тому ми виключили їх із бази оподаткування для проведення розрахунків та аналізу.

Слід також зазначити, що інформація про доходи населення отримувалася з різних джерел: перше — офіційні дані Державної служби статистики України про структуру доходів населення, яка узагальнюється й дає уявлення про структуру доходів на макрорівні; друге — дані щорічного вибіркового обстеження умов життєдіяльності домогосподарств, що його проводить Держстат України, які дають уявлення про структуру доходів домогосподарств на мікрорівні; третє джерело — дані ДПС України про доходи найзаможніших громадян, річний обсяг доходів яких згідно з поданими деклараціями про майновий стан і доходи перевищує 1 млн грн.

Таке урізноманітнення джерел інформації зумовлено тим, що жодна база даних не дає повного уявлення про структуру доходів населення за шкалою доходів. У зв'язку з цим ми змушені користуватися вибілковими даними, щоб принаймні частково скласти статистичну картину досліджуваного явища. Зокрема,

---

<sup>4</sup> Слід зазначити, що на сьогодні немає жодних наукових досліджень, які б доводили або спростовували ефективність такої податкової пільги в механізмі ПДФО, хоча ця пільга існує вже протягом досить тривалого періоду.

при вибіркового статистичному обстеженні доходів домогосподарств на мікрорівні інформація про доходи найзаможніших відсутня, оскільки вони випадають з поля зору спостерігача. Цей факт неодноразово констатували науковці різних країн<sup>5</sup>. Водночас інформація про доходи найбагатших громадян міститься в їхніх податкових деклараціях, оскільки більшість із них змушені декларувати свої доходи згідно з вимогами податкового законодавства. Отже, опрацювавши різні джерела інформації, можна отримати уявлення про загальну статистичну картину явища.

У результаті групування доходів за групами доходів, що підлягають оподаткуванню, отримано дані за структурою доходів громадян України (табл. 3). Наведені цифри є лише наближенням до цілісної картини структури доходів громадян за шкалою доходів, тому до наведених статистичних оцінок слід ставитись обережно. Водночас можемо вважати, що виявлені співвідношення є справедливими.

Таблиця 3. Структура доходів громадян України за різними джерелами інформації, %

Група доходів	Дані обстеження умов життєдіяльності домогосподарств (мікрорівень)	Дані Держстату України (макрорівень)	Дані ДПС України про річний дохід громадян, що перевищує 1 млн грн
Трудові	80	70	35
Підприємницькі	15	25	30
Майнові (доходи від власності)	5	5	35

Джерело: розраховано за даними Держстату України (<http://dovidka.com.ua>) та ДПС України (<http://www.sts.gov.ua>).

Так, із таблиці видно, що у структурі доходів громадян на макрорівні трудові доходи становлять близько 70 %, і це не є перебільшенням, оскільки згідно з даними вибіркового обстеження умов життєдіяльності домогосподарств на мікрорівні частка цих доходів є ще більшою — майже 80 %. Така значна розбіжність у цифрах зумовлена, на нашу думку, двома головними причинами: перша — це відмінності в методології оцінювання даних на мікро- й макрорівні, друга — те, що вибірка для статистичного обстеження на мікрорівні не є репрезентативною (найбагатші “випадають” з обстеження). Це призводить до зміщення статистичних оцінок. Водночас ми бачимо, що оцінки частки майнових доходів збігаються, хоча, знову-таки, існує досить істотна розбіжність за підприємницькими доходами.

Логічним поясненням таких розбіжностей в оцінках слугує й та обставина, що в Україні великим є тіньовий сектор економіки, де приховується значна частка доходів громадян, які не знаходять відображення в макрорівневій статистиці.

Незважаючи на це, із наведених в табл. 3 даних зрозуміло й цілком узгоджується з економічною логікою, що частка трудових доходів у загальних доходах

<sup>5</sup> Майер Д.М., Раух Дж.Е., Філіпенко А. Основні проблеми економіки розвитку. — К.: Либідь, 2003. — С. 671; Lemieux T., Fortin B., Frechette P. The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy // The American Economic Review. — 1994. — № 84 (1). — P. 131—155.

найбагатших істотним чином спадає, за нашими оцінками, — до 35 %<sup>6</sup>. Відповідно до цього зростає частка підприємницьких доходів (до 30 %) і доходів від власності (до 35 %). Особливу увагу слід звернути на те, що досить вагомою величиною в структурі доходів найзаможніших громадян є доходи від власності. Оскільки ці, а також підприємницькі доходи згідно з вимогами податкового законодавства оподатковуються за нижчими ставками, це, врешті-решт, і призводить до того, що фіскальна ефективність ПДФО є незначною. Основне недоотримання податкових надходжень від сплати ПДФО виникає за рахунок недостатнього рівня оподаткування підприємницьких доходів і доходів від власності, що належать найзаможнішим громадянам України (див. табл. 1). Тут спостерігається перевищення середньої ефективної ставки за трудовими доходами над іншими в декілька разів.

Для проведення комплексного аналізу цієї проблеми, зокрема визначення кількісного впливу структури доходів на податкове навантаження, було побудовано багатофакторну економетричну модель. Вона характеризує функціональну залежність між податковим навантаженням на доходи найзаможніших громадян і джерелами їхніх доходів. Специфікація моделі є лінійною.

З усього переліку доходів найбагатших громадян було відібрано лише ті, частка яких у структурі доходів дорівнює або перевищує 5 %. За результатами 2010 р. серед таких доходів опинилися: 1) трудові доходи (заробітна плата і прирівняні до неї виплати) — в середньому 25 % (у моделі — змінна  $x_1$ ); 2) підприємницькі доходи: інвестиційний прибуток — 9,4 % ( $x_2$ ) і дохід, виплачений самозайнятій особі, — 5 % ( $x_5$ ); 3) майнові доходи: дохід від продажу нерухомого майна — 18 % ( $x_3$ ) і дохід у вигляді дивідендів — 22 % ( $x_4$ ).

Результати регресійного аналізу за методом найменших квадратів (МНК) подано в табл. 4. Залежна змінна ( $y$ ) — податкове навантаження, розраховане як співвідношення сум нарахованого податку й отриманого доходу. Оскільки попередні оцінки моделі за МНК свідчили про те, що відсутній нормальний розподіл залишку, тобто існує гетероскедастичність, яка призводить до зміщення оцінок регресії, для усунення наслідків виявленої гетероскедастичності в залишках було застосовано процедуру коригування Уайта.

Відповідно до отриманих результатів бачимо, що оцінки всіх коефіцієнтів моделі є статистично значущими. Однак додатна залежність існує лише між податковим навантаженням і таким джерелом доходів, як заробітна плата. Іншими словами, у міру зростання величини доходу податкове навантаження збільшується лише завдяки зростанню заробітної плати. Решта доходів, що віднесені нами до груп підприємницьких та майнових доходів, пов'язані із сукупним податковим навантаженням оберненим чином, оскільки функціональна залежність є від'ємною. Це означає, що саме шляхом маніпуляції податковим статусом джерела доходу найбагатші громадяни країни можуть здійснювати мінімізацію

---

<sup>6</sup> Заробітна плата і прирівняні до неї виплати в структурі доходів найзаможніших громадян займають досить велику частку (від 20 до 40 %). Зокрема, це констатує Р. Масгрейв за даними щодо доходів населення США (див.: *Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика*: Пер. с англ. — М.: Бизнес Атлас, 2009. — С. 384, 385).

Таблиця 4. Оцінки коефіцієнтів і статистичні характеристики моделі

Model: Heteroskedasticity-corrected, Dependent variable: y				
	Coefficient	Std. Error	t-ratio	p-value
const	0,132602	0,0111586	11,8834	< 0,00001
x1	0,0353053	0,0124052	2,8460	0,00968
x2	-0,136148	0,0118211	-11,5174	< 0,00001
x3	-0,107076	0,0167807	-6,3809	< 0,00001
x4	-0,0860923	0,0122662	-7,0187	< 0,00001
x5	-0,106083	0,027747	-3,8232	0,00099
Sum squared resid	102,1775	S.E. of regression		2,205810
R-squared	0,983442	Adjusted R-squared		0,979499
F(5, 21)	249,4480	P-value(F)		5,90e-18

Джерело: розрахунки автора.

своїх податкових зобов'язань зі сплати ПДФО на абсолютно законних підставах. Отже, саме ефект диверсифікації доходів громадян негативно позначається на фіскальній ефективності ПДФО.

Як показують результати аналізу, фіскальна ефективність ПДФО є недостатньо високою. Недоотримання податкових надходжень від сплати ПДФО відбувається завдяки нерівномірності розподілу податкового навантаження як за шкалою доходів (по вертикалі), так і за їхніми джерелами (по горизонталі). Ці фактори є взаємозалежними і взаємодоповнюючими, що в підсумку призводить до значних втрат фіскальної ефективності ПДФО. Цілком зрозуміло, що це обумовлює не лише втрати бюджету, а взагалі порушує фундаментальний принцип оподаткування — рівності і справедливості.

Нерівномірність розподілу податкового навантаження по горизонталі надає можливість здійснювати податкову оптимізацію в межах чинного законодавства шляхом штучної маніпуляції податковим статусом джерела доходу, який умовно можна назвати ефектом диверсифікації доходів. Із метою виявлення впливу цього ефекту було проведено аналіз структури доходів груп населення з різним рівнем доходу й побудовано лінійну економетричну модель. Ця модель характеризує залежність між податковим навантаженням і найбільш значущими джерелами доходів заможних громадян України (річний обсяг доходу яких згідно з поданими деклараціями перевищує 1 млн грн). Отримані результати регресійного аналізу дають підстави стверджувати, що саме шляхом маніпуляції податковим статусом джерела доходу найбагатші громадяни країни здійснюють мінімізацію своїх податкових зобов'язань зі сплати ПДФО, а ефект диверсифікації доходів негативно позначається на фіскальній ефективності цього податку.