

УДК 336.02

ФІСКАЛЬНО-РЕГУЛЮЮЧИЙ ПОТЕНЦІАЛ ОСОБИСТОГО ПРИБУТКОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Волохова М.П.

Стаття присвячена висвітленню фіскальної та регулюючої ролі податку на доходи фізичних осіб на основі аналізу надходжень з цього податку до бюджетів різних рівнів України. Надано пропозиції щодо вдосконалення механізму стягнення податку в рамках Податкового Кодексу України.

Постановка завдання. У сучасних умовах податок на доходи фізичних осіб закріплений за місцевими бюджетами та закладає основу формування міських, сільських та селищних бюджетів, є одним з основних податків, який сплачується із заробітної плати, питома вага якого у загальній сумі надходжень до місцевого бюджету складає близько 70 %. Недоотримана сума податку тягне за собою недофінансування освіти, закладів охорони здоров'я, а також багатьох соціальних програм. За допомогою податкового регулювання економіки країни можна контролювати діяльність платників податків, коригуючи податковий тиск, збільшуючи чи зменшуючи ефективність їх діяльності.

Діючий механізм оподаткування доходів фізичних осіб ще не має достатньо прийнятної рівня досконалості. На даний час окремі положення податкового законодавства все ще не врегульовані та залишаються недостатньо опрацьованими на практиці. Тому питання оптимального реформування та подальшого вдосконалення як механізму оподаткування доходів фізичних осіб, так і пошук шляхів зростання фіскального та регулюючого потенціалу особистого прибуткового оподаткування є надзвичайно актуальними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Комплексне розв'язання проблем податкового регулювання та реформування оподаткування доходів фізичних осіб в Україні, а також соціально-економічні важелі цього податку розглядалася в працях вітчизняних вчених таких як: В. Андрущенко, В. Базилевича, О. Василика, В. Вишневського, А. Даниленка, О. Данілова, Ю. Іванова, А. Крисоватого, І. Лютого, В. Мельника, Ц. Огня, В. Опаріна, Г. П'ятаченка, А. Соколовської, В. Тропіної, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

[1,2]. Вчені у своїх працях висвітлили багато теоретичних аспектів системи оподаткування доходів фізичних осіб, але не в повному обсязі надано оцінку поєднання фіскального та регулюючого впливу податку, не мають практичного застосування певні механізми вдосконалення системи оподаткування цим податком, які б дозволили оптимізувати податкове навантаження на малозабезпечені верстви населення та одночасно виконати фіскальну функцію податку.

Метою дослідження є розгляд регулюючого потенціалу особистого прибуткового оподаткування в Україні та розробка пропозицій щодо удосконалення цього податку в напрямках посилення його регулюючого впливу на доходи громадян України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вчений-фінансист Крисоватий А.І. пропонує наступні критерії оцінки системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: фіскальної достатності; економічної ефективності; соціальної справедливості; стабільності; гнучкості [1, с.40]

Варто відмітити, що згідно критерію фіскальної достатності, система оподаткування доходів фізичних осіб повинна бути організована таким чином, щоб можна було «забезпечити таку величину податкових надходжень, яка була б оптимально бажаною, виходячи із проголошеної економічної доктрини [2, с.44].», тобто щоб податкові надходження були достатніми для того, щоб держава в особі органів державної влади могла виконати всі закріплені за нею функції. Даний критерій обумовлений фіскальною функцією податку.

Критерій економічної ефективності аналізує податкове навантаження на платників податків з доходу фізичних осіб, вказує, яка сума доходу або прибутку залишається у розпорядженні суб'єкта господарювання після сплати податків [3]. На нашу думку, даний критерій обумовлений регулюючою функцією податку. Виконання даного критерію надає можливість досягти сприятливих умов для економічного розвитку.

Соціальна справедливість як критерій розглядається у двох аспектах. Перший полягає у тому, що доходи, які залишаються в розпорядженні платників податків, зменшуються на суму сплачених податків [3]. Другий аспект полягає у тому, що платники отримують внаслідок сплати податку та його перерозподілу різноманітні блага у вигляді охорони здоров'я, освіти, національної безпеки та ін. Реалізація даного критерію надає можливість створення сприятливих умов соціального розвитку.

Досить важливим є критерій стабільності, оскільки він передбачає, що порядок справляння та елементи податку не будуть змінюватись

протягом певного часу. Дотримання даного критерію надає можливість досягти створення стабільної податкової системи.

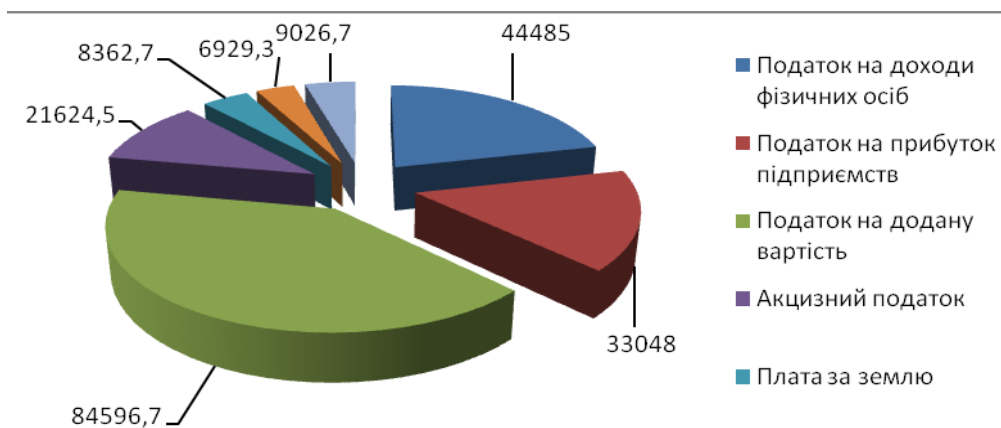
Оперативне втручання в діяльність органів державної влади з приводу змін в податковій діяльності залежно від тієї ситуації, яка складається в країні в певний період часу передбачає критерій гнучкості. Він дає можливість об'єктивно діяти в будь-якій ситуації, вчасно реагувати на зміни в соціально-економічному житті країни. Про усі вищезазначені критерії органам законодавчої влади треба пам'ятати задля успішного керування та регулювання податковою політикою.

Регулювання доходів фізичних осіб здійснюється відповідно законодавчої та нормативної бази. З 2015 року в податковій системі України здійснилися кардинальні зміни. Відбулося скорочення кількості податків – з 22 до 11, з яких залишилося 7 загальнодержавних податків (податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; екологічний податок; рентна плата і мито). Законодавчі засади оподаткування податком на доходи фізичних осіб, які діють з 01.01.2011 року встановлені Податковим кодексом України (ПКУ) № 2755 – VI від 02.12.2010 року.

На цей час прямі податки створюють значне податкове навантаження на суб'єктів господарювання, які мають великі ставки щодо найманих працівників та прибутку підприємця. В Україні коло 36% становить частка роботодавця та 3,6% (єдиний соціальний внесок) - частка працівника, що загалом становить 39,6%. Приблизно такою же є ставка у Білорусії - 40,6%, занадто нижчою у Казахстані - 27,0 %, у Росії - 26,0% та Грузії - 20,0%.

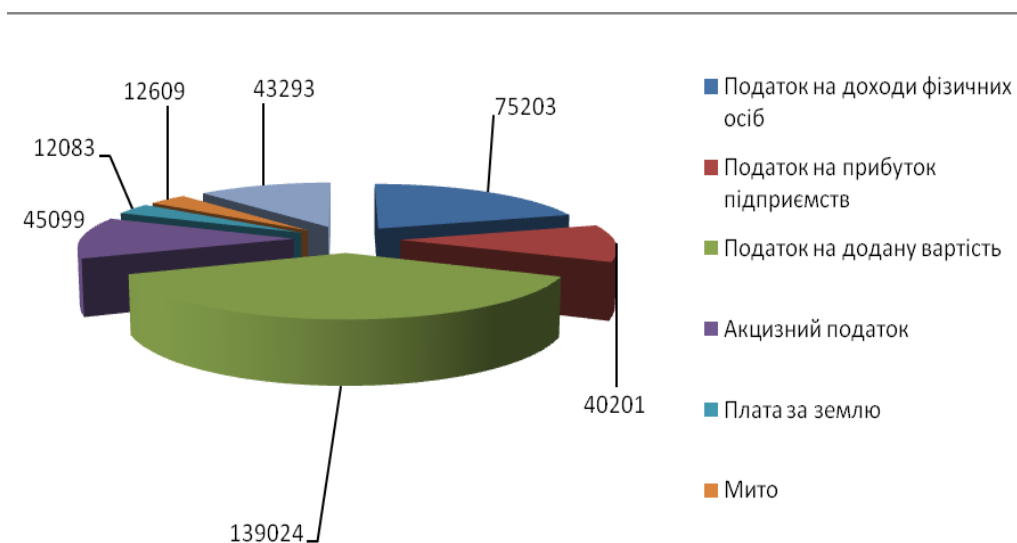
Проблему необхідно вирішувати, поступово знижуючи частку бюджету уряду в економіці та створюючи умови для ширшого залучення приватного сектору. Структура податків в Україні поліпшилася, здійснено позитивні реформи, однак граничні ставки прямих податків, середнє податкове навантаження і витрати, пов'язані з виконанням податкового законодавства, залишилися незмінними. Зараз рівень оподаткування в Україні, за оцінкою Світового банку, становить 45-46 відсотків, що помітно вище за середньосвітовий (35%).

За даними Державного комітету статистики України, розглядаючи податкові надходження до Зведеного бюджету України у 2009 році та у 2014 роках (див. Рис. 1 та Рис. 2), слід зазначити, що першу позицію завжди займав непрямий податок - ПДВ, другу ПДФО, якій збільшився з 44485 млн. грн. у 2009 році до 75203 млн. грн. у 2014 році.



* Розраховано згідно даним Державного комітету статистики України

Рис. 1 Податкові надходження до Зведеного бюджету України протягом 2009 році (у млн. грн.)



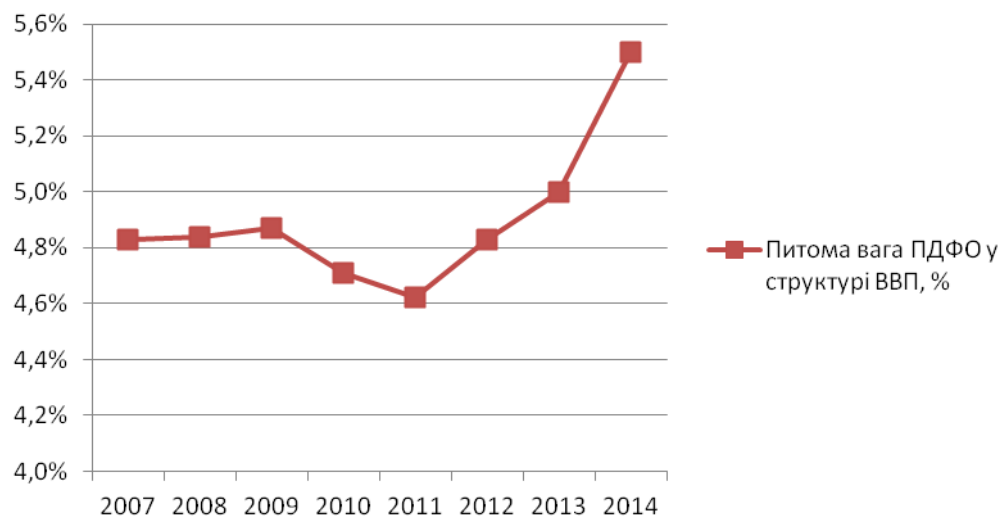
* Розраховано згідно даним Державного комітету статистики України

Рис. 2 Податкові надходження до Зведеного бюджету України у 2014 році (у млн. грн.)

Третє місце займає податок на прибуток підприємств, який теж мав збільшення на 7153 млн. грн. у 2014 році в порівнянні з 2009 роком.

За період з 2007-2009 рр. питома вага податку на доходи фізичних осіб зросла лише на 0,04 в.п. з від 4,83 % до 4,87 % (див. Рис. 3, табл.1).

Враховуючи те, що у 2009 році абсолютні показники як ВВП, так і ПДФО скоротилися, можна стверджувати, що перерозподіл ВВП не залежав від падіння економіки в цілому. Однак у 2010-2011 рр. відбулося скорочення частки податку на доходи фізичних осіб в структурі ВВП України, порівнюючи з 2009 роком даний показник скоротився на 0,16 в. п. та 0,25 в. п. відповідно. Після затвердження усіх основних поправок і змін в новий Податковий Кодекс, а саме починаючи з 2012 року, податкові надходження від податку на доходи фізичних осіб почали зростати. У порівнянні з 2011 роком у 2014 році частка ПДФО в структурі ВВП зросла на 0,8 в. п. (з 4,62% до 5,5%). Загалом порівнюючи показник 2007 року та 2014 року, відбулося зростання з 4,83 % до 5,5 %, тобто на 0,67 в. п. (Рис. 3, табл.1).



Джерело: побудовано автором за даними [4]

Рис. 3 Питома вага ПДФО у структурі ВВП, у %

У європейських країнах найвищий рівень питомої ваги надходжень податку з доходів фізичних осіб у ВВП має місце в Данії 24,2 %, Фінляндії 13,0 %, Швеції 12,5 %, Італії 12,1 %, що значно вище від вітчизняного показника.

Такий низький рівень питомої ваги податку на доходів фізичних осіб в структурі ВВП та податкових надходженнях нашої країни порівняно з європейськими країнами В.О. Вишневецький пояснює значно нижчим рівнем заробітної плати порівняно з європейським. До того ж, на

наш погляд, вагомим чинником є також нерозвинений механізм свідомого декларування доходів, відмінних від заробітної плати.

Динаміка виконання плану з надходжень податку на доходи фізичних осіб до Зведеного бюджету України, а також питома вага ПДФО у структурі ВВП та у доходах місцевих бюджетів України представлено у таблиці 1 та рисунку 4.

Як свідчать дані таблиці 1 та рис. 4 за аналізований період лише у 2007 році план надходжень від даного податку до Зведеного бюджету України було виконано й перевиконано на 4,2 %.

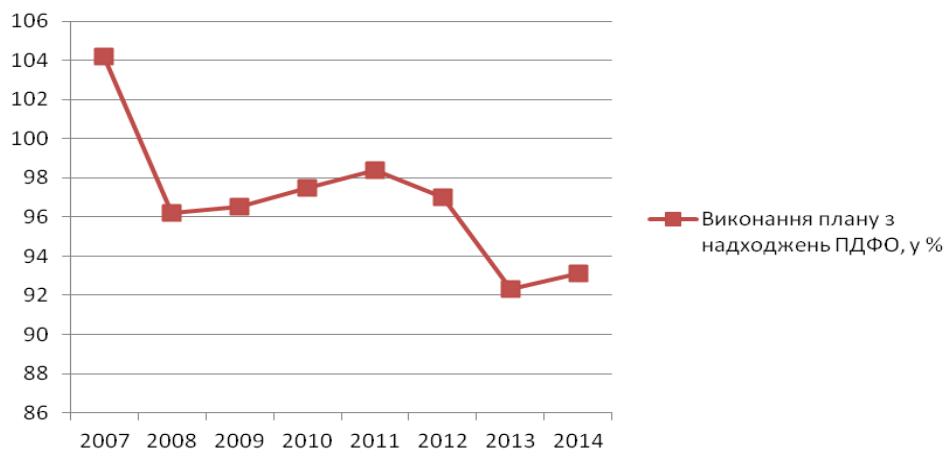
Таблиця 1

Податок на доходи фізичних осіб протягом 2007 – 2014 років

Показники	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП, млрд. грн	720,7	948,1	913,3	1082,6	1302,1	1411,2	1444	1365,1
Питома вага ПДФО у структурі ВВП, %	4,83 %	4,84 %	4,87%	4,71%	4,62%	4,83%	5,00 %	5,50 %
Фактичні надходження ПДФО до Зведеного бюджету, млрд. грн	34,8	45,9	44,5	51	60,2	68,1	72,2	75,2
Планові надходження ПДФО до Зведеного бюджету, млрд. грн	33,4	47,7	46,1	52,3	61,2	70,2	78,2	80,8
Виконання плану з ПДФО до Зведеного бюджету, %	104,2	96,2	96,5	97,5	98,4	97	92,3	93,1
Питома вага ПДФО у доходах місцевих бюджетів України, %	59,6	62,1	62,1	62,6	63,2	62,39	60,57	61,41

Джерело: побудовано автором за даними [4]

Починаючи з 2008 по 2014 роки план з надходжень податку на доходи фізичних осіб до Зведеного бюджету України виконано не було, однак найбільший рівень виконання зафіксовано у 2011 році на рівні 98,4 %, а найнижчий показник у 2013 році – 92,3 %.



Джерело: побудовано автором за даними [4]

Рис. 4 Динаміка виконання плану з надходжень ПДФО протягом 2007-2014 років, у %

Аналізуючи питому вагу ПДФО у доходах місцевих бюджетів слід зазначити, що впродовж вказаного періоду цей податок залишається основним бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів, так його частка у 2007 році складала 59,6% усіх доходів місцевих бюджетів, а у 2014 році зросла до 61,41%.

Зазначимо, що до 2015 року нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів були такі: бюджети міст обласного значення та районів отримували 75% від закріпленого податку, обласні бюджети – 25%, а бюджет м. Києва – 100% . У 2015 році встановлені нові нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб, так бюджети міст обласного значення та районів отримують 60% від цього податку, обласні бюджети – 15%, а бюджет м. Києва – 40%. Вказані зміни значно зменшать надходження до місцевих бюджетів різних рівнів.

Слід відмітити, що на обсяг податкових надходжень з фізичних осіб впливають певні макроекономічні чинники: розмір ВВП, який створюється країною; рівень зайнятості населення; рівень інфляції; платоспроможність населення; нормативно-правове забезпечення та ін.

Система прибуткового оподаткування доходів громадян відіграє велике значення у доходах бюджету, а рівень фіскальної наповненості місцевого бюджету держави напряму залежить від фінансового стану кожного громадянина України. Сьогодні між державою і платниками податків склалися суперечності у відносинах, про те свідчить недостатній рівень його справляння. Основними платниками податку є наймані працівники, що сплачують податок із заробітної плати, тоді як на оподаткування інших доходів припадає незначна частка.

Фіскально-регулятивний механізм прибуткового оподаткування реалізується, насамперед, через диференціацію ставок і пільг, що створює привабливий інвестиційний клімат та бізнес-середовище або навпаки сукупні оподатковувані доходи йдуть у тінь.

В Україні як бачимо, дотепер до доходів у формі оплати праці та виплат за цивільно-правовими договорами ставки ПДФО застосовуються за прогресивною шкалою: 15% - відносно доходу до 10 мінімальних зарплат (12180 грн.) та 20% щодо суми доходів, що перевищують 10 мінімальних зарплат. Також у 2015 році буде діяти стандартна податкова соціальна пільга у розмірі 50 %. Призи (виграші) у лотерею оподатковуватимуться в загальній сумі (раніше не оподатковувалися у розмірі до 50 мінімальних зарплат). Для пасивних доходів ставки ПДФО складають: 5% - для дивідендів незалежно від їх суми; 20% - для усіх інших видів пасивних доходів (проценти, роялті, інвестиційний прибуток), незалежно від їх суми.

Серед основних чинників, що безпосередньо забезпечують виконання фіскальної, регулюючої та соціальної функцій ПДФО є: підвищення мінімальної заробітної плати; підвищення прожиткового мінімуму на одну працездатну особу; випереджаюче (порівняно з темпами росту ВВП) зростання доходів населення, насамперед, заробітної плати та посилення стимулюючої функції заробітної плати.

На цей час глобального характеру в оподаткуванні доходів фізичних осіб України набула така проблема, як надмірне податкове навантаження. Можна казати, що найбільший розмір податкового навантаження на платників ПДФО припадає на доходи, що дорівнюють розміру прожиткового мінімуму. Це говорить про те, що працівник не в змозі буде задовольнити свої першочергові потреби та забезпечити собі гідного існування [5]. Тому наслідком такого надмірного податкового навантаження подовжує виступати масове ухилення від сплати податків та неофіційне працевлаштування фізичних осіб, при цьому заробітна плата надається «у конвертах». З 2015 року введено обов'язкове декларування

доходів громадян, на наш погляд, такі зміни будуть сприяти виходу з тіні деяких доходів громадян [6].

Найважливішим є підвищення рівня соціальної захищеності найбільш вразливих шарів населення за рахунок більш багатій частини суспільства, тому система оподаткування доходів фізичних осіб повинна виконувати не тільки фіскальну, але і регулюючу функцію податку.

Треба вказати, що фізичні особи-підприємці зараз, сплачують податок на доходи фізичних осіб у складі єдиного податку за місцем проживання, якій зараховується з 2015 року до власних доходів місцевих бюджетів, тобто до доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик другий), а раніше цей податок надходив до бюджету розвитку. Такими змінами держава регулює формування доходної частини місцевих бюджетів в умовах сучасної фінансової децентралізації та надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності.

Важливим є той факт, що усі громадяни України, які знаходяться на загальній системі оподаткування сплачують ПДФО до того регіонального бюджету, де працюють. Тому значну перевагу мають ті регіони, де накоплюється значна кількість робочих місць та приїжджих громадян. Такі регіони мають більший фіскальний потенціал від цього податку. Але видатки на різні соціальні послуги, освіту, охорону здоров'я та інші потреби – здійснюються з того бюджету де зареєстровані приїжджі громадяни. З цього випливає необхідність сплати даного податку за місцем проживання. Такій підхід надав би пропорційний (відповідно чисельності працюючих) та рівномірний розподіл надходжень від податку по всій території України, сприяв би більш тісному зв'язку між надходженнями та витратами місцевих бюджетів та збільшив фіскальне значення найменш розвинених регіонів. Що в свою чергу забезпечило б виконання основних принципів бюджетної системи, таких як [7]:

- принцип збалансованості - повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету;

- принцип повноти - до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування;

- принцип субсидіарності - розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

- принцип справедливості і неупередженості - бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Висновки з даного дослідження. Збільшення потенційно можливої величини надходження податку на доходи фізичних осіб можливо при застосуванні комплексного прогнозування можливостей бюджетних надходжень, зваженому податковому регулюванні та контролі, внесенні змін до існуючого механізму оподаткування, а також виконанні усіх критеріїв оцінки системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні.

Вважаємо, що на цей час держава повинна відмовитися від жорсткого регулювання економікою, завдяки чому підприємці йдуть у «тінь». Важливим напрямком податкової політики повинно стати збалансованість інтересів держави і платників податків та дотримання важливих принципів оподаткування: податки не повинні гальмувати розвиток бізнесу; податки повинні бути спрямовані на справедливий розподіл доходів; виключення подвійного оподаткування (оподаткування пенсій); податки та витрати на їх справляння повинні бути мінімальними; відповідність величини податків розміру державних послуг.

Якщо брати за увагу вітчизняний досвід, вважаємо, що прогресивна шкала оподаткування не тільки збільшує податкове навантаження на малозабезпечені верстви населення, а й збільшує «тіньові» доходи фізичних осіб. Тому при стягненні цього податку потрібно встановити одну не високу ставку (13%). Такий підхід надасть змогу збільшити фіскальний потенціал податку, про це свідчить 2004 рік, коли після прогресивної шкали оподаткування - прибутковим податком з громадян, з введенням 13% ставки, надходження збільшилися у 1,5 разів.

З метою вдосконалення механізму стягнення податку на доходи фізичних осіб необхідно розширити діапазон доходів громадян, який дозволить отримувати податкову соціальну пільгу. Такий захід стане сприятливим для зменшення кількості «заробітних плат у конвертах», адже розмір сплачуваного працюючим громадянином ПДФО буде компенсуватись за рахунок отримання податкової соціальної пільги.

Використовуючи світовий досвід можна запропонувати при стягненні цього податку враховувати й фінансовий стан сім'ї, що надасть змогу перерозподіляти податковий тягар серед населення. Але такі зміни треба проводити зважено, враховуючи національні, економічні, соціальні та культурні чинники нашої країни.

Вважаємо необхідно зробити все для того, щоб громадяни України не примусово, а добровільно сплачували податки. А це відбудеться тільки

після того, коли платники побачать, що вони дійсно сплачують податки на користь країни та суспільства.

Література

1. Федосов В.М. Податкова система України: Підручник/В.М. Федосов, В.М. Опарін, Г.О. П'ятаченко та ін. / За ред. В.М. Федосова. - К.: Либідь, 1994. - 464 с.
2. Крисоватий А.І. Податкова система: Навчальний посібник / А.І. Крисоватий, О.М. Десятнюк - Тернопіль: Карт-бланш, 2004. - 331 с.
3. Гербіченко І.А. Критерії формування податкового механізму ринкового типу / І.А. Гербіченко // Збірник науково-технічних праць „Науковий вісник НЛТУУ” - 2005. - № 15.5 - С. 236-241
4. Офіційний web-сайт Державного комітету статистики України - [Електронний ресурс]. - Режим доступу до журн.: <http://www.ukrstat.gov.ua>
5. Шарікова О.В. Податкове навантаження як фактор тінізації економіки // Економіка України. - 2011. - №8. - с.19-25
6. Актуальне про декларування доходів громадян у 2015 році // <http://www.consult.kharkov.ua>
7. Бюджетний кодекс України в Редакції від 06.09.2015 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Abstract

Volokhova M.

Fiscal and regulatory impact of personal income taxation in Ukraine

The article is devoted to fiscal and regulatory role of the tax to incomes of physical persons on the basis of the analysis of the revenues from this tax to the budgets of different levels in Ukraine, as well as providing suggestions regarding improvement of the mechanism of levying tax under the Tax code of Ukraine.