Райнова Л. Б.

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу податкової системи НДФІ
ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, lrainova@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8275-3094>

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ В ОПОДАТКУВАННІ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто останні ініціативи, пов'язані зі зміною базових ставок та пільг із податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Встановлено, що більшість з них мають на меті підвищення справедливості в оподаткуванні: передбачають повернення до застосування прогресивної шкали ПДФО, суттєве зростання обсягу пільг із податку та кола їх отримувачів порівняно з чинною системою. Проблемним аспектом запропонованих змін залишається відсутність наданих оцінок їх наслідків (на базі відповідних розрахунків), а також пропозицій щодо напрямів скорочення спричинених їх запровадженням бюджетних витрат та/або визначення джерел додаткових надходжень до бюджету для цілей його збалансованості. Запропоновано поступове внесення змін із метою запобігання різким коливанням у фінансовій ефективності податку, котрий належить до бюджетоутворюючих. Зроблено висновок, що через наявність проблем із визначенням джерел фінансування масштабних змін, орієнтованих на підвищення справедливості чинної системи оподаткування доходів фізичних осіб, їх реалізацію доцільно відкласти. Наведено пропозиції стосовно коригування перерозподільних механізмів вітчизняної системи ПДФО з акцентуванням уваги на оцінці їхніх наслідків.

Ключові слова: податок на доходи фізичних осіб, справедливість, шкала ставок, податкова соціальна пільга, диференційований неоподатковуваний мінімум доходів, податкове навантаження.

Форм. 1. Табл. 3. Літ. 22**Larisa Rainova**

Ph. D. (Economics), SESE "The Academy of Financial Management",
Kyiv, Ukraine, lrainova@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8275-3094>

THE WAYS TO ENSURE FAIRNESS IN TAXATION OF INDIVIDUALS IN UKRAINE

Abstract. The article is devoted to the assessment of recent initiatives aimed at reducing inequality in income distribution and increasing the level of fairness in the taxation of labor income, in particular, through changes in basic rates and reliefs of PIT in Ukraine. By the debatability of a number of provisions set out in the framework of these proposals justified the need for research aimed at correcting them. The development of our own proposals for reforming income tax in the outlined direction is determined by the purpose of this article. It is noted that the ongoing practices of solving the problems of filling the budget in Ukraine at the expense of low- and middle-income groups, definitely do not correspond to criterion of fairness in taxation. However, the provision of tax reliefs to ensure fairness is connected with budget losses, as a result of which the adoption of measures to abandon this practice today, when the problem of filling the budget in order to meet even the current level of expenditure has become even more acute, remains a difficult task. It is concluded that the fact of limiting the list of reasonable sources of compensation for a decrease in budget revenues due to the increase in the size of tax reliefs and a significant expansion of their recipients should be taken into account. In view of the above,

© Райнова Л. Б., 2020

moderate changes have been proposed. The proposal on introduction of a differentiated non-taxable minimum with the right to apply it only for incomes below the average wage in the economy with the largest amount of exemption for incomes at the level of the minimum wage is justified. Four options for ensuring progression in PIT rates are also considered. An assessment of the consequences of the proposed changes in the context of their impact on the level of budget revenues is given, as well as the potential risks of their implementation are noted.

Key words: personal income tax, fairness, rate scale, social tax benefit, differentiated non-taxable minimum income, tax burden.

JEL classification: H23, H24, I31, I38.

Райнова Л. Б.

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела налоговой системы НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина, lrainova@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8275-3094>

ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СПРАВЕДЛИВОСТИ В НАЛОГООБЛОЖЕНИИ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В УКРАИНЕ

Анотация. Рассмотрены последние инициативы, связанные с изменением базовых ставок и льгот по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ). Установлено, что большинство из них преследуют цель повышения справедливости в налогообложении: предусматривают возврат к применению прогрессивной шкалы НДФЛ, существенный рост объема льгот по налогу и круга их получателей по сравнению с действующей системой. Проблемным аспектом предложенных изменений остается отсутствие предоставленных оценок их последствий (на базе соответствующих расчетов), а также предложений по направлениям сокращения вызванных их введением бюджетных расходов и/или определения источников дополнительных поступлений в бюджет для целей его сбалансированности. Предложено постепенное внесение изменений с целью предотвращения резких колебаний в фискальной эффективности налога, который входит в состав бюджетообразующих. Сделан вывод, что из-за наличия проблем с определением источников финансирования масштабных изменений, ориентированных на повышение справедливости действующей системы налогообложения доходов физических лиц, их реализацию целесообразно отложить. Приведены предложения по корректировке перераспределительных механизмов отечественной системы НДФЛ с акцентированием внимания на оценке их последствий.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, справедливость, шкала ставок, налоговая социальная льгота, дифференцированный необлагаемый минимум доходов, налоговая нагрузка.

Проблема визначення шляхів зниження нерівності в розподілі доходів фізичних осіб та посилення соціальної справедливості в оподаткуванні останніх залишається актуальною для багатьох країн світу. В одному з досліджень ОЕСР підкреслено: сучасні податкові системи навіть у розвинутих державах, не говорячи про країни, що розвиваються, скоріше сприяють економії на податках для тих домашніх господарств, які у фінансовому плані є більш забезпеченими, отримуючи доходи й володіючи активами, котрі не несуть значного податкового навантаження (різноманітні пасивні доходи, житлова нерухомість) [1, с. 180]. Показано, що підвищення рівня прогресії в оподаткуванні вказаних форм володіння активами сприятиме відновленню нейтральності податкових систем та посиленню їх справедливості. Попри наявність у багатьох розвинутих країнах прогресивних систем оподаткування

і трудових, і окремих видів капітальних доходів фізичних осіб, питання порівняно невисокого податкового навантаження на заможних громадян є важливим навіть для них [1].

Окреслена проблема ще більше загострюється в країнах із пропорційною системою оподаткування доходів фізичних осіб, що підштовхнуло окремі країни Євросоюзу до поширення ініціатив, пов'язаних зі збереженням або поверненням до прогресії в оподаткуванні. Тому, якщо протягом 1994–2012 рр. кількість країн ЄС, де було здійснено перехід до пропорційного податку, постійно зростала, досягнувши максимуму в 2011–2012 рр. (вісім держав), то їх число впродовж 2013–2018 рр. поступово скорочувалося. Більше того, ініціаторами переходу до прогресії в оподаткуванні доходів фізичних осіб стали країни з найтривалішим досвідом застосування пропорційного податку – Литва (25 років), Латвія (23 роки). З 2019 р. пропорційна система податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) зберігається лише в п'яти країнах групи ЄС-11, тоді як у решті держав зазначеної групи ці системи є прогресивними [2].

Повернення до прогресії в оподаткуванні доходів фізичних осіб в окремих постсоціалістичних країнах ЄС було зумовлено не лише усвідомленням обмеженості можливостей впливу під час застосування пропорційного податку на нерівність у розподілі доходів, зазвичай високу, а й проблемами детінізації зазначених доходів, вирішенню яких цей податок також не сприяв. Згідно з останніми даними, датованими 2016 р., частка тіньової економіки в низці країн ЄС залишалася високою, зокрема в Болгарії – 37,8 % ВВП, у Литві – 35,3, Хорватії – 35,0, Румунії – 34,8, Естонії – 34,6, Греції – 30,2 % ВВП [3, с. 26]. Не сприяло суттєвій легалізації доходів від зайнятості застосування пропорційного ПДФО і в Україні, втім, очевидною є неефективність заходів, здійснюваних з метою впливу на зазначені процеси, без урахування всього переліку чинників, якими зумовлені масштаби тінізації відносин у вказаній сфері. Варто наголосити, що не наводиться переконливих та однозначних доказів збільшення податкових надходжень чи зниження частки неформальної економіки в результаті імплементації невисоких пропорційних податків, на чому наголошують окремі вітчизняні автори та зарубіжні теоретики (зокрема, див. [4–6]). З огляду на викладене, а також на важливість для суспільства в Україні проблеми зменшення нерівності доходів визначення шляхів її вирішення залишається актуальним.

Висвітленню окресленої тематики присвячено дослідження багатьох вітчизняних авторів, серед яких варто згадати праці Ю. Б. Іванова, К. І. Швабія, О. М. Тимченко, Ю. В. Сибірянської, П. В. Пірнікози, Л. А. Задорожньої, В. Е. Іванюк, А. А. Славкової, М. М. Степури [7–13]. Питанню підвищення справедливості в оподаткуванні доходів фізичних осіб шляхом перегляду підходів до визначення базових ставок і пільг з податку присвячено чи не найбільшу кількість зареєстрованих у Верховній Раді України в 2020 р. законопроектів [14–19]. Утім, через дискусійні аспекти доволі численних пропозицій, спрямованих на підвищення притаманного податку істотного регуляторного потенціалу, є необхідність здійснення подальших досліджень, орієнтованих на їх корекцію.

Метою статті, з огляду на зазначене, є розроблення пропозицій щодо реформування ПДФО в окресленому напрямі, зокрема в контексті законодавчих ініціатив.

Варто зауважити, що особливістю більшості законопроектів [14–15; 18] є їхня спрямованість виключно на зміну ставок податку, тоді як решти [16–17] – ще й на перегляд базової пільги з податку як для отримувачів трудових доходів, так і для самозайнятих осіб. Так, законопроектом № 2758 [14], зокрема, оподаткування більшості платників залишено за чинними нормами, з огляду на запропоновану ставку в розмірі 18 % щодо вельми широкого діапазону доходів обсягом до 47 230 грн. (до 10 мінімальних зарплат – далі МЗП), натомість передбачено встановлення вищих ставок (36 та 54 %) для осіб із доходами понад цю межу. Законопроектom № 2758-1 [15], на відміну від попереднього, передбачено помітне зниження податкового навантаження для більшості платників через застосування нижчих за чинну (18 %) ставок ПДФО: 10 % для доходів до 1 МЗП (до 4723 грн) та 15 % – від 1 до 5 МЗП (до 23 615 грн), а також помірне оподаткування за ставкою 20 % будь-яких доходів понад зазначену межу. Подібний наведеному підхід у контексті обраних інтервалів шкали ставок податку запропоновано й законопроектом № 3866 [18] – за ставкою, нижчою за чинну (18 %), передбачено оподаткування всього діапазону доходів до 5 МЗП (до 23 615 грн), натомість помітно збільшено навантаження на доходи понад цей рівень, враховуючи ставки на рівні 20 та 30 %.

Особливість наведених у наступних двох законопроектах пропозицій полягає в запровадженні, на додаток до чинної податкової соціальної пільги, мінімального неоподаткованого доходу в розмірі 1 МЗП для осіб із низькими та середніми доходами. До останніх віднесено доходи в розмірі до 15 МЗП (70 845 грн) – законопроект № 3076 [16], до 10 МЗП (47 230 грн) – законопроект № 3076-2 [17]. Також із метою зменшення рівня навантаження на частину доходів у межах зазначених інтервалів – у обох законопроектах ідеться про доходи в розмірі до 5 МЗП (23 615 грн) – передбачено встановлення нижчої за чинну ставки в розмірі 15 % (законопроект № 3076) та 10% (законопроект № 3076-2); оподаткування доходів понад 5 МЗП натомість запропоновано залишити за чинною ставкою в розмірі 18 %.

Зважаючи на зазначене, на нашу думку, обґрунтованим кроком у аспекті забезпечення справедливості оподаткування було би поширення базових пільг на будь-яких осіб, незалежно від рівня одержуваних ними доходів. Утім, частка таких пільг, зокрема у високих та надвисоких доходах, виявлятиметься вкрай низькою для того, аби забезпечити помітний вплив на платоспроможність їх одержувачів, натомість вони, як і будь-які пільги, впливатимуть на фіскальну ефективність податку. З вказаних причин, принаймні в окремих країнах ЄС, головним чином з-поміж постсоціалістичних, у супереч принципів справедливості вдаються до обмеження переліку осіб, котрі мають право на звільнення певного мінімального доходу від оподаткування, зосереджуючись на вжитті заходів зі збільшення обсягів звільнень для тих категорій фізичних осіб, які й потребують найбільшої підтримки. Авторами розглянутих законопроектів також не пропонується застосування неоподатковувано-

го мінімуму доходів у класичному розумінні, тобто для всіх категорій платників податку, незалежно від рівня одержуваних ними доходів, що відповідає досвіду останніх реформ ПДФО в країнах ЄС.

Однак майже всіма законопроектами, якими запропоновано перехід до прогресивної шкали ставок ПДФО (винятком є лише законопроект № 2758 [14]), визнається можливість доволі суттєвого, порівняно з чинним порядком, зниження рівня навантаження для платників із доходами до 5 МЗП (до 23 615 грн) з огляду на те, що окреслений інтервал охоплює переважну більшість суб'єктів оподаткування. Зокрема, за даними Державної служби статистики України, станом на вересень 2020 р. зарплату в розмірі до 20 000 грн отримували 88,1 % працівників [20]. Крім того, оскільки середня зарплата по економіці за зазначений період дорівнювала 11 998 грн, зменшення рівня навантаження запропоновано й щодо частини платників із доходами, вищими за середні [20]. З урахуванням, на додаток до викладеного, ще й реалізації ініціатив із різкого підвищення базової пільги з ПДФО до рівня МЗП, а також застосування нижчих за чинну ставок податку (10 та/або 15 % для частини / всього інтервалу доходів у розмірі до 5 МЗП згідно із законопроектами № 2758-1, 3076, 3076-2, 3866 [15–18]), їх авторами пропонуються доволі масштабні та різкі зміни в напрямі як розширення кола отримувачів пільг, так і обсягу останніх.

Недоліком подібних пропозицій є ігнорування того факту, що значніші за обсягом пільги, надані шляхом встановлення нижчих за чинні ставок податку та/чи збільшення величини податкових звільнень, у разі їх введення для широкого кола платників, супроводжуватимуться, відповідно, і більшими бюджетними втратами, зумовленими їх застосуванням. Підтверджують це дані експертних висновків Міністерства фінансів України, котрі містять оцінки таких втрат (на базі відповідних обчислень), пов'язаних із реалізацією наведених ініціатив. Відсутність наданих розрахунків у аспекті наслідків запропонованих змін, а також пропозицій щодо напрямів скорочення пов'язаних із ними втрат або/та визначення джерел додаткових надходжень до бюджету для забезпечення його збалансованості, залишається проблемним аспектом всіх без винятку згаданих законопроектів (№ 2758-1, 3076, 3076-2, 3866 [15–18]).

Лише одним законопроектом № 3076-1 [19] замість прогресивної шкали передбачено поступове зниження базової ставки ПДФО до 17 % бази оподаткування з 1 січня 2021 р., а в подальшому (з 1 січня 2023 р.) до 16 %. Запровадження зазначених змін орієнтоване на створення умов для детінізації економіки, підвищення інвестиційної привабливості України, платоспроможності її громадян та спрощення адміністрування податків [19]. Утім, на наш погляд, і за запропонованої автором законопроекту моделі роботодавцям буде все ще набагато вигідніше використовувати наявні схеми оптимізації оподаткування, тим більше, що подібна практика спостерігалась і при застосуванні нижчих за запропоновані ставок податку, наприклад, протягом 2004–2010 рр. Натомість істотними будуть бюджетні втрати, варіанти компенсації яких у пропозиціях відсутні. Крім того, реформи зі зниження податків на працю, реалізовані під час кризових явищ в економіці, дуже часто не ведуть до помітної легалізації доходів, утім, істотним є скорочення

надходжень зазначених податків та проблеми з їх компенсацією (зокрема, див.: [5, с. 36–37; 6]).

Пропозиції під таким кутом зору частково надавалися нами і раніше [21]. Зокрема, обґрунтовувалось таке. З одного боку, вже тривалий час спостерігалася практика вирішення проблем наповнення бюджету саме за рахунок низько- та середньодохідних верств населення, що, безперечно, не можна вважати справедливим. З другого – надання пільг із метою забезпечення соціальної справедливості в оподаткуванні пов'язане з втратами бюджету, тому відмова від подібної практики сьогодні, коли питання наповнення бюджету ще більше загострилися, залишається актуальним завданням. Важко заперечувати й проти факту обмеженості переліку обґрунтованих джерел компенсації зменшення бюджетних надходжень через збільшення розміру пільг та суттєве розширення кола їх одержувачів. З огляду на це і пропонувались помірні зміни, які б не повною мірою відновили справедливість в оподаткуванні доходів фізичних осіб, але були певним кроком у вказаному напрямі.

Першочерговою визначалась необхідність розширення кола одержувачів податкової соціальної пільги (ПСП), якою звільняються від оподаткування мінімальні доходи, оскільки ця величина, починаючи з 2017 р., не є адекватною ситуації на ринку праці (у 2020 р. граничний розмір доходу, котрий дає право на отримання ПСП, становить лише 2940 грн). Натомість обґрунтовувалась недоцільність запровадження різких змін саме в розмірі пільги, зокрема її збільшення до МЗП – величини, котра майже в п'ять разів перевищує чинний рівень ПСП (станом на 1 вересня 2020 р. МЗП становила 5000 грн, тоді як ПСП – лише 1051 грн). Зверталася увага й на те, що звільнення від оподаткування МЗП, з огляду на її високу динамічність та зумовлені наявністю бюджетних обмежень проблеми, не є поширеною практикою навіть у країнах ЄС-11; лише окремі держави цієї групи реалізували вказані підходи. Однак підвищення розміру базової пільги не передбачалося знімати з порядку денного майбутніх етапів податкової реформи через важливість вирішення цього питання для цілей зниження рівня податкового навантаження на доходи найбільш вразливих верств населення.

Запровадження зазначених змін пропонувалося нами в рамках застосування диференційованого неоподатковуваного мінімуму, загальні підходи до обчислення було збережено (надання права на його звикористання лише щодо доходів, нижчих за середню зарплату по економіці, з найбільшим розміром звільнення для доходів на рівні МЗП і нижче). Обчислення ми здійснювали за формулою:

$$HMA_{\text{диф}} = HMA_{\text{max}} - K(BD - A_{HMA_{\text{max}}}), \quad (1)$$

де $HMA_{\text{диф}}$ – диференційований неоподатковуваний мінімум доходів;
 HMA_{max} – максимальна величина неоподатковуваного мінімуму доходів;

$K = \frac{HMA_{\text{max}}}{A_{HMA_{\text{min}}}} - A_{HMA_{\text{max}}}$ – понижуючий коефіцієнт; BD – валовий дохід; $A_{HMA_{\text{max}}}$ – рівень доходів, до якого застосовується максимальний розмір неоподатковуваного мінімуму; $A_{HMA_{\text{min}}}$ – рівень доходів, за умови перевищення якого

Таблиця 1

Обчислення розміру диференційованого неоподаткованого мінімуму для України

Інтервали доходів для обчислення пільги	Величина пільги відповідно до інтервалу
До 4 723,00 грн (1 МЗП)	1051,00 грн ($0,5 \text{ ПМ}_{\text{прац}}$)
Від 4 723,00 до 10 862,90 грн (1 – 2,3 МЗП)	$1\,051,00 - 0,1712 \cdot (ВД - 4\,723,00)$
Понад 10 862,90 грн (2,3 МЗП)	0 грн

Примітки. 1. Дані станом на січень 2020 р. 2. Доходи, еквівалентні середній по економіці зарплаті. МЗП – мінімальна зарплата, $\text{ПМ}_{\text{прац}}$ – прожитковий мінімум для працездатних осіб, ВД – валовий дохід.

Складено на підставі розрахунків за даними Інформаційно-правової системи “Ліга: Закон”.

неоподатковуваний мінімум не використовується або максимальний розмір доходу, який ще дає право на пільгу, мінімальну за своєю величиною (НМД_{min}).

Особливості обчислення пільги за оновлених статистичних даних наведено в табл. 1

Застосування диференційованого неоподаткованого мінімуму доходів за прогресивної шкали ставок ПДФО забезпечуватиме помітно вищий рівень прогресії, ніж за попередньої моделі, яка обґрунтовувалась нами для цілей її запровадження в Україні, а саме: використання диференційованого неоподаткованого мінімуму доходів за чинної пропорційної системи ПДФО. Для різних варіантів прогресивної шкали ставок ПДФО розраховано ефективні ставки податку (табл. 2) з використанням останніх наявних даних Пенсійного фонду України про розподіл найманих працівників за рівнем зарплат (на грудень 2019 р.), з огляду на те, що вони є детальнішими та не надто відрізняються від відповідних даних на сайті Державної служби статистики України [20]. За відсутності інформації про розподіл доходів самозайнятих осіб розрахунки обмежено найманими працівниками. Відмінності пропозицій пов’язані з підходами до зниження навантаження на доходи більшості платників податку (як зазначалося – це доходи в інтервалі до 20 тис. грн) та його збільшення понад вказану величину (див. табл. 2). Зокрема, варіантами 1 та 2 передбачено:

- скорочення навантаження для *частини* працівників із зарплатою в розмірі до 20 тис. грн (для варіанта 1 – через надання пільги у формі диференційованого неоподаткованого мінімуму – далі пільга, тоді як для варіанта 2 – за одночасного поєднання нижчої ставки та пільги);
- для доходів понад 20 тис. грн – застосування вищої за чинну ставки в розмірі 20 % (варіанти 1 та 2).

Натомість у рамках варіантів 3 та 4 запропоновано:

- скорочення навантаження для інтервалу доходів до 20 тис. грн через нижчі порівняно з чинною ставки та надання права на пільгу (варіант 3 – *лише для частини доходів* у межах окресленого інтервалу із застосуванням підходів, ідентичних тим, що передбачені варіантом 2, варіант 4 – *на весь зазначений інтервал доходів*);

Таблиця 2
Рівень податкового навантаження на заробітні плати (ефективні ставки) в Україні в 2020 р.: варіанти змін ставок ПДФО*, %

Дохід (Д), грн	Чинна система 18 %	Варіант 1 Д ≤ 20 000 → Д > 20 000 → 3600 + (Д - 20 000) · 20 % Д · 18 %	Варіант 2 Д ≤ 10 000 → 10 001 < Д ≤ 20 000 → 1500 + (Д - 10 000) · 18 % Д > 20 000 → 3300 + (Д - 20 000) · 20 % Д · 15 %	Варіант 3 Д ≤ 10 000 → 10 001 < Д ≤ 20 000 → 1500 + (Д - 10 000) · 18 % 20 001 < Д ≤ 60 000 → 3300 + (Д - 20 000) · 20 % Д > 60 000 → 11 300 + (Д - 60 000) · 22 % Д · 15 %	Варіант 4 Д ≤ 20 000 → 20 001 < Д ≤ 60 000 → 3000 + (Д - 20 000) · 22 % Д > 60 000 → 11 800 + (Д - 60 000) · 24 % Д · 15 %
1 051	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
1 500	6,9	6,9	6,0	6,0	6,0
2 000	10,0	10,0	8,6	8,6	8,6
2 940	13,1	13,1	11,1	11,1	11,1
3 000	19,5	19,5	11,2	11,2	11,2
4 000	19,5	19,5	12,6	12,6	12,6
5 000	19,5	19,5	13,5	13,5	13,5
6 000	19,5	19,5	14,4	14,4	14,4
7 000	19,5	19,5	15,1	15,1	15,1
8 000	19,5	19,5	15,6	15,6	15,6
9 000	19,5	19,5	16,0	16,0	16,0
10 727	19,5	19,5	16,5	16,5	16,5
12 000	19,5	19,5	17,0	17,0	16,5
14 000	19,5	19,5	17,4	17,4	16,5
16 000	19,5	19,5	17,6	17,6	16,5
18 000	19,5	19,5	17,8	17,8	16,5
20 000	19,5	19,5	18,0	18,0	16,5
30 000	19,5	20,2	19,2	19,2	18,8
40 000	19,5	20,5	19,8	19,8	20,0
50 000	19,5	20,7	20,1	20,1	20,7
60 000	19,5	20,8	20,3	20,3	21,2
80 000	19,5	21,0	20,6	21,1	22,3
100 000	19,5	21,1	20,8	21,6	22,9
500 000	19,5	21,4	21,4	23,1	25,0
900 000	19,5	21,5	21,4	23,3	25,2

* За всіх варіантів змін діє військовий збір за чинною ставкою в розмірі 1,5 %.

Складено на підставі розрахунків за даними Інформаційної системи "ЛІГА: Закон" станом на 1 січня 2020 р.

- подальше збільшення (порівняно з моделями 1–2) рівня прогресії для доходів у діапазоні понад 20 тис. грн (варіанти 3–4).

Відповідно до наведених у табл. 2 розрахунків, за умови чинної системи, доходи, щодо яких не надається право на використання ПСП, оподатковуються за ставкою в 19,5% (їх виділено сірим тлом); зазначена ставка стосується широкого інтервалу доходів, починаючи від 3 тис. грн, що пов'язано з відсутністю пільг для частини низьких доходів. Натомість у разі втілення варіанта 1 вказана ставка в розмірі 19,5 % та вище починає застосовуватись для доходів, котрі перевищують 10 727 грн, тоді як за варіантів 2–4 – для доходів понад 30 тис. грн. Фактично ширший діапазон доходів із середніми ставками, нижчими за ставки згідно з чинною системою, запропоновано в рамках саме варіантів 2–4.

Для визначення того, до яких наслідків (бюджетних втрат) приведе запровадження розглянутих варіантів змін, тобто чи вдасться шляхом посилення навантаження на доходи понад 20 тис. грн (їх частка є невеликою та становить 11,9 %) компенсувати скорочення надходжень податку внаслідок збільшення пільг (через менші порівняно з чинною ставки та застосування диференційованого мінімуму) для доходів, менших за 20 тис. грн (87,9 % усіх платників [22]), було здійснені розрахунки, наведені в табл. 3.

Відповідно до наведених розрахунків, застосування варіанта 1 сприятиме найменшим втратам бюджету (–4,5 млрд грн), водночас він більше відповідатиме вимогам справедливості в оподаткуванні, ніж чинна система, оскільки дасть змогу знизити, хоч і в різному ступені, навантаження на доходи до рівня, еквівалентного середній по економіці зарплаті (через використання диференційованого мінімуму). Запровадження варіантів 2–4 вимагатиме пошуку компенсаторів для забезпечення фіскальної ефективності податку принаймні на нинішньому рівні, оскільки бюджетні втрати стануть помітними (–30,3 млрд грн за варіантом 3; –30,5 млрд грн за варіантом 2 та –33,0 млрд грн за варіантом 4). Зазначені компенсатори ми пропонуємо шукати саме в рамках чинної системи ПДФО.

На підставі викладеного доходимо таких висновків.

Більшістю проаналізованих ініціатив, спрямованих на посилення справедливості в оподаткуванні доходів фізичних осіб, передбачено забезпечення доволі значного обсягу пільг (поєднання нижчих за чинну ставок податку із суттєвим збільшенням величини звільнення від оподаткування у вигляді мінімального неоподатковуваного доходу) для широкого діапазону платників податку. Натомість при обґрунтуванні пропозицій щодо вжиття заходів із забезпечення прийнятнішого в контексті соціальної справедливості розміру пільг, а також кола їх одержувачів варто брати до уваги наявність суттєвих бюджетних обмежень (зумовлених зростаючим бюджетним дефіцитом, що спричиняє недофінансування низки важливих сфер, високим рівнем боргових зобов'язань держави та ін.) і лімітованого переліку обґрунтованих джерел компенсації потенційного скорочення бюджетних надходжень. Це суттєво ускладнює реалізацію заходів, спрямованих на одночасне значне збільшення справедливості в оподаткуванні доходів фізичних осіб. Сьогодні, через на-

Таблиця 3

Потенційні наслідки впровадження змін згідно із запропонованими варіантами

Розподіл найманих працівників за інтервалами заробітної плати, грн ¹	Частка осіб із відповідними доходами, %	Чинна система 18 %	Варіант 1		Варіант 2		Варіант 3		Модель 4			
			$D \leq 10\,000 \rightarrow D \cdot 18\%$ $D > 20\,000 \rightarrow 3\,600 + (D - 20\,000) \cdot 20\%$		$D \leq 10\,000 \rightarrow D \cdot 15\%$ $10\,001 < D \leq 20\,000 \rightarrow 1\,500 + (D - 10\,000) \cdot 18\%$ $D > 20\,000 \rightarrow 3\,300 + (D - 20\,000) \cdot 20\%$		$D \leq 10\,000 \rightarrow D \cdot 15\%$ $10\,001 < D \leq 20\,000 \rightarrow 1\,500 + (D - 10\,000) \cdot 18\%$ $20\,001 < D \leq 60\,000 \rightarrow 3\,300 + (D - 20\,000) \cdot 20\%$ $D > 60\,000 \rightarrow 11\,800 + (D - 60\,000) \cdot 24\%$		$D \leq 20\,000 \rightarrow D \cdot 15\%$ $20\,001 < D \leq 60\,000 \rightarrow 3\,000 + (D - 20\,000) \cdot 22\%$ $D > 60\,000 \rightarrow 11\,800 + (D - 60\,000) \cdot 24\%$			
			ПДФО	ВЗ	Разом	ПДФО	ВЗ	Разом	ПДФО	ВЗ	Разом	
			Суми надходжень згідно з наведеними інтервалами, млрд грн									
До 4 173 включно ²	12,2	0,9	11,3	8,4	0,9	9,4	7,0	0,9	8,0	7,0	0,9	8,0
4 173 ÷ 5 000	20,8	1,9	23,1	18,4	1,9	20,3	15,4	1,9	17,3	15,4	1,9	17,3
5 000 ÷ 10 000	28,7	4,0	47,7	44,1	4,0	48,0	36,7	4,0	40,7	36,7	4,0	40,7
10 000 ÷ 20 000	26,2	7,3	87,1	87,1	7,3	94,4	77,4	7,3	84,7	77,4	7,3	84,7
20 000 ÷ 62 595 ³	11,2	8,3	99,3	104,8	8,3	113,1	100,7	8,3	109,0	100,7	8,3	109,0
Понад 62 595 ³	0,9	1,2	14,0	15,1	1,2	16,2	14,7	1,2	15,9	15,0	1,2	16,1
Разом за інтервалами	100,0	23,5	282,5	278,0	23,5	301,5	252,0	23,5	275,5	252,2	23,5	275,7
				-4,5 ⁴			-30,5 ⁴			-30,3 ⁴		-33,0 ⁴

¹ Дані Пенсійного фонду України щодо застрахованих осіб з числа найманих працівників (грудень 2019 р.).

² Мінімальна заробітна плата для працездатних осіб.

³ Максимальна величина бази нарахування ЄСВ.

⁴ Втрати в надходженнях податку порівняно з чинною системою.

Примітки. ПДФО – податок на доходи фізичних осіб, ВЗ – військовий збір, Д – дохід.

Розраховано та складено за: Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році / Пенсійний фонд України. 2020. 6 берез. С. 20, 24. URL: <https://www.pfu.gov.ua>.

явність проблеми з джерелами фінансування вказаних змін, їх упровадження доцільно відкласти.

Доцільнішою, з огляду на викладене, є поступовість при внесенні змін з метою запобігання різким коливанням у рівні надходжень податку, котрий належить до бюджетоутворюючих. Коригування перерозподільних механізмів у вітчизняній системі ПДФО пропонується за низкою напрямів, основним з яких є запровадження диференційованого неоподаткованого мінімуму доходів у разі повернення до малопрогресивної шкали ставок податку, що забезпечить помітно більшу диференціацію оподаткування залежно від рівня платоспроможності фізичної особи. Доведено: навіть за таких умов необхідно визначити перелік компенсаторів, які запропоновано шукати саме в межах чинної системи ПДФО, зокрема шляхом реалізації елементів прогресивності в оподаткуванні окремих видів пасивних доходів фізичних осіб, що відповідає рекомендаціям ОЕСР, розробленим для пом'якшення проблеми нерівності й бідності та підтримки інклюзивного зростання.

Список використаних джерел

1. Taxation of Household Savings / OECD. *OECD Tax Policy Studies*. 2018. No. 25. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en>.
2. Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2019–2020 / EYGM Limited. 2019. URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/hc-alert/ey-2019-20-worldwide-personal-tax-and-immigration-guide.pdf?download.
3. Explaining the shadow economy in Europe: size, causes and policy options / B. Kelmanson, K. Kirabaeva, L. Medina et al. *IMF Working Papers*. 2019. WP/19/278. URL: <https://doi.org/10.5089/9781513520698.001>.
4. Sabirianova Peter K. Income Tax Flattening: Does It Help to Reduce the Shadow Economy? *IZA DP*. 2009. No. 4223. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1091535>.
5. Bartha Z. Mid-term Effects of the Flat Rate Personal Income Tax in Hungary. *MPRA Paper*. 2014. No. 61890. URL: <https://doi.org/10.7862/rz.2014.hss.34>.
6. Zahariev B. Financing social protection: Bulgaria 2019 : ESPN Thematic Report on financing social protection. European Commission, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21867&langId=sl>.
7. Иванов Ю. Б. Налогообложение доходов физических лиц: проблемы реформирования регулирующих механизмов социального характера. *Налогообложение: проблемы науки и практики*. Харьков : ИНЖЭК, 2006. С. 157–175.
8. Швабій К. І. Регулятивна ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 27–44.
9. Податок на доходи фізичних осіб та єдиний соціальний внесок: новації реформ та їх наслідки : монографія / Ю. В. Сибірянська, О. М. Тимченко, В. І. Коротун та ін. Київ : Алерта, 2018. 442 с.
10. Сибірянська Ю., Пірникоза П. Фіскальні та соціальні ефекти реформування податку на доходи фізичних осіб в Україні. Київ : Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/2017-07-18-Fiskalni_ta_sots_efekty-Personal-income-tax.pdf.
11. Задорожня А. Оцінка ефективності пільг із податку на доходи фізичних осіб в Україні. *Економіст*. 2015. № 9. С. 29–33.
12. Іванюк В. Податкові преференції при оподаткуванні доходів фізичних осіб: орієнтири удосконалення. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 4. С. 52–66.

13. Славкова А. А., Степура М. М. Оптимізація податкового навантаження та пільгове оподаткування в контексті зміцнення фіскального значення податку на доходи фізичних осіб. *Фінанси, облік і аудит*. 2012. Вип. 20. С. 156–174.

14. Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб) : проект Закону України від 16.01.2020 № 2758. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67920.

15. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливого прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб) : проект Закону України від 06.02.2020 № 2758-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68075.

16. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо звільнення від оподаткування податком на доходи фізичних осіб та військовим збором окремих доходів та запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб) : проект Закону України від 17.02.2020 № 3076. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68160.

17. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб та скасування військового збору : проект Закону України від 10.03.2020 № 3076-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68346.

18. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зниження податкового навантаження на малий та середній бізнес в Україні : проект Закону України від 16.07.2020 № 3866. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69507.

19. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження поступового зниження податку на доходи фізичних осіб) : проект Закону України від 05.03.2020 № 3076-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68317.

20. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

21. Соколовська А. М., Райнова Л. Б. Вплив податків на нерівність доходів в Україні. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 72–91. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.07.072>.

22. Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році / Пенсійний фонд України. 2020. 6 берез. URL: <https://www.pfu.gov.ua>.

References

1. OECD. (2018). Taxation of Household Savings. *OECD Tax Policy Studies*, 25. DOI: 10.1787/9789264289536-en.
2. EYGM Limited. (2019). *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2019–2020*. Retrieved from https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/hc-alert/ey-2019-20-worldwide-personal-tax-and-immigration-guide.pdf?download.
3. Kelmanson, B., Kirabaeva, K., Medina, L., Mircheva, B., & Weiss, J. (2019). Explaining the shadow economy in Europe: size, causes and policy options *IMF Working Papers*, WP/19/278. DOI: 10.5089/9781513520698.001.
4. Sabirianova Peter, K. (2009). Income Tax Flattening: Does It Help to Reduce the Shadow Economy? *IZA DP*, 4223. DOI: 10.2139/ssrn.1091535.
5. Bartha, Z. (2014). Mid-term Effects of the Flat Rate Personal Income Tax in Hungary. *MPRA Paper*, 61890. DOI: 10.7862/rz.2014.hss.34.
6. Zahariev, B. (2019). *Financing social protection: Bulgaria 2019* (ESPN Thematic Report on financing social protection). European Commission. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21867&langId=sl>.
7. Ivanov, Yu. B. (2006). Taxation of personal income: problems of reforming regulatory mechanisms of a social nature. *Taxation: problems of science and practice*, 157–175. Kharkov: INZHEK [in Russian].

8. Shvabiy, K. (2013). Regulatory efficiency of personal income tax in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 4, 27–44 [in Ukrainian].
9. Sybirianska, Yu. V., Tymchenko, O. M., Korotun, V. I., Horokhovets, Ye. V., Zadorozhnia, L. A., Lysetska, N. M. et al. (2018). *Personal income tax and social security contributions: reform novations and their consequences*. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
10. Sybirianska, Yu., & Pirnykoza, P. (2017). *Fiscal and social effects of personal income tax reform in Ukraine*. Kyiv: Office for Financial and Economic Analysis in the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/2017-07-18-Fiskalni_ta_sots_efekty-Personal-income-tax.pdf [in Ukrainian].
11. Zadorozhnia, L. (2015). Assessment of efficiency of individual income tax privileges in Ukraine. *Economist*, 9, 29–33 [in Ukrainian].
12. Ivanyuk, V. (2018). Tax preferences in personal income taxation: guidelines for improvement. *Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism*, 4, 52–66 [in Ukrainian].
13. Slavkova, A. A., & Stepura, M. M. (2012). Optimization of tax burden and preferential taxation in the context of strengthening the fiscal value of personal income tax. *Finance, Accounting and Auditing*, 20, 156–174 [in Ukrainian].
14. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *On Amendments to Article 167 of the Tax Code of Ukraine (Regarding the Introduction of a Fair Progressive Scale of Personal Income Tax)* (Draft Law No. 2758, January 6). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67920 [in Ukrainian].
15. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *On Amendments to the Tax Code of Ukraine (Regarding the Introduction of Fair Progressive Income Taxation of Individuals)* (Draft Law No. 2758-1, February 6). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68075 [in Ukrainian].
16. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *On Amendments to the Tax Code of Ukraine (Regarding Exemption from Personal Income Tax and Military Collection of Certain Incomes and Introduction of a Fair Progressive Scale of Personal Income Tax)* (Draft Law No. 3076, February 17). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68160 [in Ukrainian].
17. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *On Amendments to the Tax Code of Ukraine to Introduce a Fair Progressive Scale of Personal Income Tax and Abolish Military Duty* (Draft Law No. 3076-2, March 10). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68346 [in Ukrainian].
18. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *On Amendments to the Tax Code of Ukraine to Reduce the Tax Burden on Small and Medium-sized Businesses in Ukraine* (Draft Law No. 3866, July 16). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69507 [in Ukrainian].
19. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *About modification of the Tax Code of Ukraine (Concerning Introduction of Gradual Reduction of the Personal Income Tax)* (Draft Law No. 3076-1, March 5). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68317 [in Ukrainian].
20. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
21. Sokolovska, A., & Rainova, L. (2019). Influence of taxes on income inequality in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 7, 72–91. DOI: 10.33763/finukr2019.07.072 [in Ukrainian].
22. Pension Fund of Ukraine. (2020, March 6). *Report on the work and execution of the budget of the Pension Fund of Ukraine in 2019*. Retrieved from <https://www.pfu.gov.ua> [in Ukrainian].