

**ФІСКАЛЬНІ ТА СОЦІАЛЬНІ  
ЕФЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ  
ПОДАТКУ НА ДОХОДИ  
ФІЗИЧНИХ ОСІБ  
В УКРАЇНІ**

**ФІСКАЛЬНІ ТА СОЦІАЛЬНІ  
ЕФЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ  
ПОДАТКУ НА ДОХОДИ  
ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

**Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України**

вул. Вел. Житомирська, 11, офіс 620  
 01025, Київ, Україна  
 тел. +38 044 255 92 31  
 info@feao.org.ua  
 www.feao.org.ua  
 www.facebook.com/feao.vru/

Метою публікації є оцінка впливу реформування податку на доходи фізичних осіб у 2014–2016 роках на рівень податкового навантаження громадян та формування доходів бюджетів. У представленому дослідженні виявлено найбільш вагомій статті надходжень податку на доходи фізичних осіб, оцінено фіскальні ефекти введення військового збору, втрати бюджету від неповного декларування доходів громадянами, зміни в рівні податкового навантаження на трудові доходи громадян, проаналізовано діючий механізм надання податкової соціальної пільги з ПДФО. Результати дослідження є основою для розробки рекомендацій щодо вдосконалення механізму справлення та адміністрування ПДФО в Україні.

Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України створено в рамках проекту, що імплементується консорціумом партнерів, адмініструється Вестмінстерською фундацією за демократію (WFD) та фінансується програмою “Підтримка реформи управління державними фінансами” Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) за дорученням Федерального міністерства економічної співпраці та розвитку Німеччини (BMZ) та Міністерства Великобританії з питань міжнародного розвитку (DfID).

Завдання Офісу полягає в посиленні ефективності та якості економічного і фінансового законодавства, яке розробляє й ухвалює Верховна Рада України, та підвищенні використання наявної в Україні фінансової інформації для здійснення ефективного нагляду за діяльністю уряду.

Передрук цього матеріалу авторизований. Дозвіл на використання або передрук тексту необхідно отримати напряму від власників прав.

Підготували: к. е. н., доцент Юлія Сибірянська, Павло Пірникоза

*За загальною редакцією В. М. Мазярчука*

Думки, висловлені в матеріалах автора, необов'язково відображають точку зору ОФЕА, його працівників або представників наглядової ради.

Автор не є співробітником, не консультує, не володіє акціями та не отримує фінансування від жодної компанії чи організації, яка мала б користь від цього матеріалу, а також жодним чином з ними не пов'язаний.

© Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017

**ЗМІСТ**

Перелік умовних скорочень .....	6
Вступ .....	7
1. Структура надходжень податку на доходи фізичних осіб .....	8
<i>Частка пдфо із заробітних плат в надходженнях ПДФО до Зведеного бюджету</i> .....	8
<i>Ефективна ставка ПДФО</i> .....	9
<i>Суми ПДФО, сплачені державними службовцями</i> .....	12
2. Оцінка соціальних та фіскальних ефектів податкової соціальної пільги .....	16
3. Фіскальна ефективність введення тимчасового військового збору .....	22
4. Оцінка впливу податкових реформ на рівень податкового навантаження на доходи громадян .....	24
Висновки .....	26
Додаток .....	28

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

**ВВП** — валовий внутрішній продукт

**ДБУ** — Державний бюджет України

**ЄСВ** — єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування

**ЗБУ** — Зведений бюджет України

**МЗП** — мінімальна заробітна плата

**ОЕСР** — Організація економічного співробітництва та розвитку

**ОФЕА** — Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України

**ПДФО** — податок на доходи фізичних осіб

**ПКУ** — Податковий кодекс України

**ППП** — податок на прибуток підприємств

**ПрожМін** — прожитковий мінімум для працездатної особи

**ПСП** — податкова соціальна пільга

**ЦПД** — цивільно-правовий договір

**КБК** — код бюджетної класифікації доходів бюджету

**Казначейство** — Державна казначейська служба України

**Держкомстат** — Державна служба статистики України

## ВСТУП

З моменту прийняття Податкового кодексу України механізм справляння ПДФО зазнавав перманентних змін: змінювалась як ставка податку, так і база оподаткування. Наразі актуальною є оцінка наслідків реформ 2014–2016 років у системі оподаткування доходів громадян, оцінка їх впливу на рівень податкового навантаження громадян та формування доходів бюджетів.

У представленому дослідженні оцінено:

- структуру надходжень ПДФО шляхом виявлення найбільш вагомих статей надходжень;
- вплив податкових реформ 2014–2016 років на рівень податкового навантаження на трудові доходи громадян;
- ефективність діючого механізму надання податкової соціальної пільги з ПДФО;
- втрати бюджету від неповного декларування доходів громадянами;
- фіскальні ефекти введення військового збору.

В розрахунках використано статистичну інформацію, отриману від Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державного комітету статистики України.

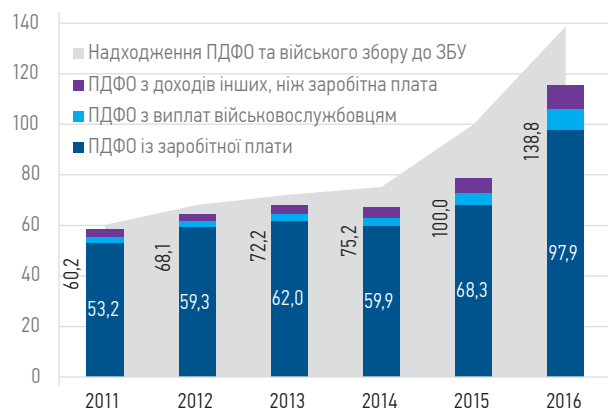
# 1. СТРУКТУРА НАДХОДЖЕНЬ ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

## Частка ПДФО із заробітних плат в надходженнях ПДФО до Зведеного бюджету

Під час оцінки структури надходжень ПДФО у Зведеному бюджеті України чітко відслідковується вагомість ПДФО, перерахованого до бюджету податковими агентами, у першу чергу із заробітної плати та доходів інших, ніж заробітна плата (Рис. 1). У цьому контексті важливим невикористаним резервом зростання надходжень з ПДФО без подальшого збільшення навантаження на громадян та трудові доходи є покращення податкового контролю за повнотою відображення сум нарахованого доходу (у тому числі заробітної плати) працівникам у податковій звітності, зокрема у формі 1ДФ.

**Рис. 1**  
Динаміка основних статей надходжень ПДФО до Зведеного бюджету від податкових агентів, млрд грн

Джерело: розраховано авторами за даними Казначейства



Ретроспективний аналіз свідчить, що більше ніж на 90% надходження ПДФО до Зведеного бюджету у 2011–2013 роках залежали від суми нарахованої заробітної плати працівникам та утриманих з них сум ПДФО. З 2014 року питома вага ПДФО із заробітної плати у сукупних надходженнях ПДФО<sup>1</sup> поступово знижується (81% у 2015 році та 84% у 2016 році), що пов'язано з наслідками податкових реформ цих років (Рис. 2).

<sup>1</sup> До розрахунку не беруться суми сплаченого військового збору.

**Рис. 2**  
Частка ПДФО із заробітної плати в надходженнях ПДФО до Зведеного бюджету (без військового збору), %

Джерело: за даними Казначейства



Згідно з податковими реформами 2015 та 2016 років було розширено базу оподаткування ПДФО за рахунок відмінних від заробітної плати доходів та підвищено основну ставку цього податку. Запровадження оподаткування пенсій та довічного грошового утримання дозволило мобілізувати до Зведеного бюджету додаткових 1,1 млрд грн у 2015 році та 0,4 млрд грн у 2016 році. У свою чергу зростання ставок ПДФО на доходи у вигляді **процентів на поточних або депозитних банківських рахунках та вкладах (депозитах) у кредитних спілках** (до 20% у 2015 році та 18% у 2016-му) збільшило доходи Зведеного бюджету на 8,2 млрд грн у 2015 році та на 7,6 млрд грн у 2016 році.

За підсумками I кварталу 2017 року частка ПДФО від заробітної плати у загальних надходженнях ПДФО до ЗБУ (без урахування військового збору), попри подвійне збільшення мінімальної заробітної плати з січня 2017 року, суттєво не змінилась і становила 83%. Номінальний приріст ПДФО із заробітної плати у I кварталі 2017 року становить 13% порівняно з I кварталом 2016 року (29,8 млрд грн проти 26,3 млрд грн).

### Ефективна ставка ПДФО

Згідно з даними ДФС України щодо сум нарахованих доходів, нарахованих та утриманих податків у розрізі основних кодів ознак доходів (сукупно це близько 90% сукупних надходжень ПДФО до Зведеного бюджету (без урахування військового збору) у 2011–2016 роках) було розраховано ефективну ставку

ПДФО<sup>2</sup> при оподаткуванні доходів у формі заробітної плати та оподаткуванні винагороди за ЦПД (Рис. 3).

**Рис. 3**  
Динаміка ефективної ставки ПДФО із доходів у формі заробітної плати та за ЦПД, %



*Джерело:*  
розраховано авторами за даними Державної фіскальної служби України

Як видно з Рис. 3, ефективна ставка ПДФО при оподаткуванні зарплати нижча, ніж за ЦПД, що зумовлено наданням податкової соціальної пільги громадянам з невисокими доходами (оцінка ефективності надання ПСП буде досліджено далі).

Разом з тим увагу слід звернути на надзвичайно низький розмір ефективної ставки ПДФО за самозайнятими особами, яка поступово знижується з 0,12% у 2011 році до 0,04% у 2016 році (Рис. 4) попри зростання основної ставки ПДФО.

**Рис. 4**  
Динаміка сум нарахованих доходів та сплачених з них податків самозайнятими особами, млрд грн



*Джерело:*  
розраховано авторами за даними Державної фіскальної служби України

2 Ефективна ставка розрахована як відношення фактичних сум сплаченого податку до фактичної бази оподаткування (окремо за ЦПД, окремо за доходами у формі заробітної плати (коди 101 та 102 ознак доходу)).

Згідно з Податковим кодексом України (пп. 14.1.226 п. 14.1 ст. 14), самозайнята особа — це платник податку, який є фізичною особою — підприємцем або провадить незалежну професійну діяльність за умови, що така особа не є працівником в межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності<sup>3</sup>.

Самозайняті особи перебувають на загальній системі оподаткування, сплачуючи 18% ПДФО зі свого доходу. Оподатковуваним доходом таких осіб вважається сукупний чистий дохід, тобто різниця між доходом і документально підтвердженими витратами, необхідними для провадження певного виду незалежної професійної діяльності<sup>4</sup>.

З 2015 року, як видно з Рис. 5, спостерігається досить значне зростання доходів (виручки) від підприємницької діяльності самозайнятих осіб попри значно нижчі темпи зростання заробітних плат. Якщо у 2011 році співвідношення між зарплатою населення та доходами самозайнятих громадян становило 6 до 1, то в 2016 році — лише 2,5 до 1.

**Рис. 5**  
Надходження ПДФО до Зведеного бюджету від самозайнятих громадян



*Джерело:*  
розраховано авторами за даними Державної фіскальної служби України

3 Незалежна професійна діяльність — участь фізичної особи у науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, адвокатів, аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайняті релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою — підприємцем та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб (пп. 14.1.226 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України).

4 Стаття 178.3 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 № 2755-V <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

## Суми ПДФО, сплачені державними службовцями

Аналізуючи структуру надходжень ПДФО до Зведеного бюджету, варто оцінити ступінь залежності надходжень від сум ПДФО, сплачених громадянами, зайнятими в секторі загальнодержавного управління. Система оплати праці бюджетників сьогодні не є досконалою та перебуває в процесі реформування; уряд планує знижувати навантаження на бюджет у частині видатків на оплату праці працівників бюджетної сфери, оскільки витрати на оплату праці з нарахуваннями є однією із найбільших статей бюджету<sup>5</sup>.

Важливим фактором є те, що державні службовці отримують “білі” заробітні плати, з яких сплачується ПДФО, військовий збір та на які нараховується єдиний соціальний внесок, а також формують платоспроможний попит на рівні із працівниками приватного сектору. Тому різке скорочення статті видатків бюджету на оплату праці бюджетників може крім позитивних наслідків — зниження навантаження на видатки бюджету, мати і певні негативні — зокрема скорочення надходжень ПДФО та платоспроможного попиту, а також можливе зростання соціальних виплат. Вагомість зазначених наслідків може бути визначена в результаті оцінки “ролі” працівників бюджетної сфери у наповненні бюджету, зокрема за ПДФО із заробітної плати та військовим збором. Цей розрахунок є доцільним, враховуючи високу кореляційну залежність між сумами витрат на заробітну плату бюджетників та сукупними надходженнями ПДФО від заробітної плати у Зведеному бюджеті.

Згідно з оцінками (Рис. 6), працівниками бюджетного сектору в 2011–2016 роках було сплачено до бюджету ПДФО у сумі, еквівалентній 28–29% надходжень ПДФО від заробітної плати у Зведений бюджет. Подібна ситуація і з військовим збором. Певною мірою працівники бюджетного сектору можуть вважатись наповнювачами бюджету, зокрема за ПДФО, військовим збором, а також податками на споживання, хоча ці надходження формуються у результаті перерозподілу вже розподіленої доданої вартості.

<sup>5</sup> Стаття видатків бюджету на оплату праці бюджетників номінально є однією з найбільших статей поточних видатків бюджету (в середньому 32% у 2011–2016 роках).

**Рис. 6**  
Оціночні частки ПДФО та військового збору, утримані із заробітних плат\* працівників бюджетного сектору, %

Джерело: розраховано авторами за даними Казначейства, Держкомстату, Державної фіскальної служби України



### Примітка

\* Зарплата, без грошового забезпечення військовослужбовців

\*\* В розрахунках взято до уваги, що із зарплати працівників бюджетного сектору утримується податок на доходи фізичних осіб та, до 2016 року, єдиний соціальний внесок, а також нараховується військовий збір (з 2014 року). Враховуючи невисокий рівень заробітної плати в бюджетному секторі, деякі працівники можуть мати право на податкову соціальну пільгу, але з метою спрощення оцінок розрахунки здійснено за усередненими показниками, а саме: право на податкову соціальну пільгу не враховано, ставка ПДФО на рівні 15% — з 2011-го по 2015 рік, 18% — з 2016 року, утримання ЄСВ за ставкою 3,6% (до 2016 року) (хоча державні службовці сплачували вищі відрахування, але, зважаючи, що з бюджету зарплату отримують не лише державні службовці, в обчисленнях було враховано 3,6%)

Основним джерелом доходів населення є зарплата (в середньому 40%) та соціальна допомога і виплати населенню (в середньому 37%)<sup>6</sup>. Статистичні дані щодо розміру заробітних плат по Україні в цілому, наведені Державним комітетом статистики та Державною фіскальною службою України, різняться (Таблиця 1). Залежно від того, які дані брати для порівняння, результативні оцінки різняться.

<sup>6</sup> Згідно з даними Державного комітету статистики України.

Таблиця 1

**Показники заробітних плат населення  
та працівників бюджетної сфери**

Роки	Заробітна плата населення, млрд грн (згідно з ДКСУ)	Сума нарахованого доходу у формі заробітної плати (код 101 ознак доходу за Ф. 1ДФ), млрд грн (згідно з ДФСУ)	Заробітна плата працівників бюджетної сфери, млрд грн	Частка заробітної плати працівників бюджетної сфери в:	
				загальній сумі заробітної плати населення, %	доходах від заробітної плати (за кодом 101 ознак доходу), %
2011	529,13	389,9	82,57	15,6	21,2
2012	609,39	441,3	98,31	16,1	22,3
2013	630,73	461,5	104,10	16,5	22,6
2014	615,02	446,2	95,09	15,5	21,3
2015	677,00	472,7	103,16	15,2	21,8
2016	837,25	564,5	129,25	15,4	22,9

*Джерело:* розраховано авторами за даними Казначейства, Держкомстату, Державної фіскальної служби України

Відмінності в методиках ведення розрахунків та ступеня деталізації одних і тих самих макропоказників різними органами державної влади (зокрема Державним комітетом статистики України, Державною фіскальною службою України, Державною казначейською службою України) ускладнюють проведення якісного аналізу та зумовлюють ризики закладення неточних даних у розрахунки. Проте наведені в Таблиці 1 та на Рис. 6 дані свідчать про існування певних диспропорцій у сумах отриманих доходів (зокрема заробітної плати) працівниками бюджетного сектору і приватного сектору економіки та сплачених ними з цих доходів податків. Особливо значними є диспропорції, якщо врахувати дані Державного комітету статистики.

Введення мінімальної заробітної плати у сумі 3200 грн із 1 січня 2017 року вплинуло на надходження ПДФО від зарплати та частку працівників бюджетної сфери у цих надходженнях. Згідно з нашими розрахунками, у I кварталі 2017 року частка ПДФО із заробітної плати, сплачена працівниками бюджетного сектору, знизилась і становить 21% відповідних надходжень

Зведеного бюджету. Щодо військового збору — працівники бюджетного сектору забезпечили 16,5% надходжень (у I кварталі 2017 року). Основними причинами таких змін у динаміці, яка в попередніх роках була відносно стабільною, є штучне обмеження права на податкову соціальну пільгу для більшості громадян, які її отримували до 2017 року. Особливості використання ПСП в Україні в 2011–2016 роках проаналізовано у наступному розділі.



## 2. ОЦІНКА СОЦІАЛЬНИХ ТА ФІСКАЛЬНИХ ЕФЕКТІВ ПОДАТКОВОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПІЛЬГИ

Із точки зору забезпечення соціальної функції ПДФО варто оцінити ефективність наявного в Україні механізму надання податкової соціальної пільги. Так, згідно з чинним ПКУ (ст. 169), кожен платник має право зменшити суму загального місячного оподаткованого доходу, отриманого від одного роботодавця у вигляді заробітної плати, на суму ПСП.

Згідно зі ст. 169 ПКУ, в Україні існують 4 види ПСП:

1. Звичайна — у розмірі 50% ПМ<sup>7</sup> — для будь-якого платника податку до доходу, отриманого у формі заробітної плати від одного роботодавця. З моменту прийняття ПКУ ст. 169.1.1 передбачалося, що ПСП надаватиметься в розмірі 100% прожиткового мінімуму для працездатної особи на 1 січня відповідного року, проте до 31 грудня 2014 року згідно з перехідними положеннями діяла тимчасова норма щодо ПСП у розмірі 50% прожиткового мінімуму для працездатної особи. У 2015 році Законом України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” № 909-VIII від 24.12.2015, до п. 29 були внесені зміни, і сьогодні на постійній основі встановлено, що звичайна ПСП дорівнює 50% прожиткового мінімуму для працездатної особи. Це ще раз підтверджує асоціальний ефект податкової новації 2015 року.
2. Податкова соціальна пільга на дітей (далі — ПСП на дітей) — у розмірі 100% ПСП звичайної на кожну дитину до 1 року — для платника податку, який утримує двох чи більше дітей віком до 18 років.
3. Підвищена ПСП — у розмірі 150% ПСП звичайної — для:
  - а) одинокої матері (батька), вдови (вдівця) або опікуна, піклувальника у розрахунку на кожну дитину віком до 18 років;
  - б) особи, яка утримує дитину-інваліда,
  - в) особи, віднесеної до I або II категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
  - г) учнів, студентів, аспірантів, інвалідів I або II групи, у тому числі з дитинства;
  - д) інших деяких категорій — (детальніше див пп. 169.1.3 п. 169.1 ст. 169 ПКУ).

<sup>7</sup> Прожитковий мінімум, встановлений на 01.01 звітного року для працездатної особи.

4. Максимальна ПСП — у розмірі 200% ПСП звичайної<sup>8</sup> — для:
  - а) Героїв України, Героїв соціалістичної праці або повних кавалерів ордена Слави чи ордена Трудової слави, осіб, нагороджених чотирма і більше медалями “За відвагу”;
  - б) учасників бойових дій під час Другої світової війни або осіб, які у той час працювали в тилу, та інвалідів I та II груп з числа учасників бойових дій на території інших країн у період після Другої світової війни, на яких поширюється дія Закону “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”;
  - в) колишніх в’язнів концтаборів, гетто та інших місць примусового утримання під час Другої світової війни або осіб, визнаних репресованими чи реабілітованими;
  - г) осіб, які були насильно вивезені з території колишнього СРСР під час Другої світової війни на територію держав, що перебували у стані війни з колишнім СРСР або були окуповані фашистською Німеччиною та її союзниками;
  - д) осіб, які перебували на блокадній території колишнього Ленінграда (Санкт-Петербург, РФ) у період з 8.09.1941 до 27.01.1944.

Для отримання звичайної, підвищеної та максимальної ПСП граничний розмір зарплати має бути не більшим за 1,4\*ПрожМін для працездатної особи (за місяць) на 1 січня звітного року, округлених до найближчих 10 грн.

Для ПСП на дітей, тобто громадян, які утримують двох і більше дітей до 18 років, одиноких матерів (батьків), вдів (вдівців), виховують дитину-інваліда, гранична межа доходу для отримання ПСП збільшується пропорційно кількості дітей.

Таким чином, щоб мати право на ПСП у 2011–2016 роках, необхідно було офіційно отримувати заробітну плату на рівні не вищому, ніж зазначено в Таблиці 2.

<sup>8</sup> До прийняття ПКУ ПСП у розмірі 200% на кожну дитину мали право отримувати батьки, які виховували трьох і більше дітей до 18 років.

Таблиця 2

### Граничні суми заробітних плат для отримання ПСП у 2011–2017 роках, грн

Роки	МЗП на 1 січня	ПМ на 1 січня	Гранична сума доходу для отримання ПСП		Середньомісячна заробітна плата штатних працівників*
			Всі види ПСП, крім ПСП на дітей	ПСП на дітей <sup>9</sup>	
2011	941	941	1320	2640	2250
2012	1073	1073	1500	3000	2648
2013	1147	1147	1610	3220	3041
2014	1218	1218	1710	3420	3282
2015	1218	1218	1710	3420	3480
2016	1378	1378	1930	3860	4195
2017	3200	1600	2240	4480	-

Примітка. \* Дані наведено за юридичними особами та відокремленими підрозділами юридичних осіб із кількістю найманих працівників 10 і більше осіб

Джерело: розраховано авторами за даними Держкомстату

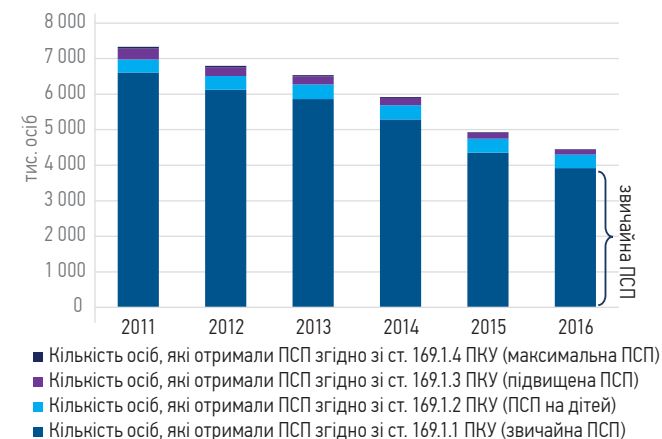
Згідно з даними ДФС України, кількість фізичних осіб, які отримували ПСП у 2011–2016 роках, постійно зменшується (за 6 років вона скоротилась більше ніж на 40 відсоткових пунктів) (Рис. 7). При цьому найбільше громадяни користувалися правом на отримання звичайної ПСП (близько 90% всіх отримувачів ПСП у аналізованих роках).

Таким чином, у 2015–2016 роках близько 4 млн громадян декларували заробітну плату на рівні меншому за 1710–1930 грн відповідно (Таблиця 2), не будучи при цьому віднесеними до “особливих” соціальних категорій (у 2011 році таких громадян було більше 7 млн осіб).

9 В розрахунок граничної межі зарплати для отримання ПСП зробимо припущення, що громадянин виховує не менше двох дітей віком до 18 років.

**Рис. 7**  
Динаміка кількості фізичних осіб, які отримували ПСП у 2011–2016 роках

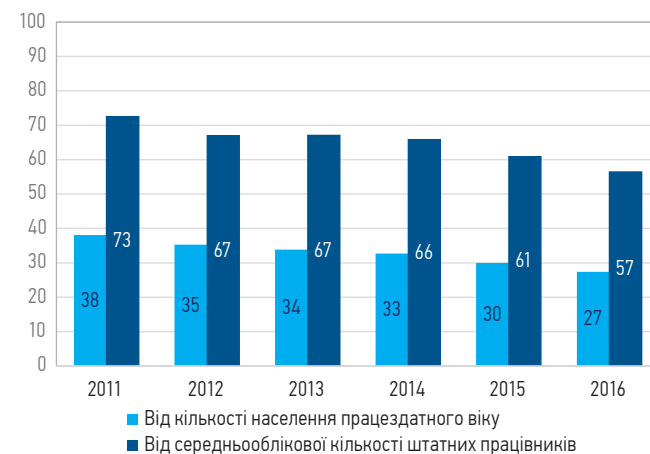
Джерело: розраховано авторами за даними Державної фіскальної служби України



А це близько 30% працюючого населення віком 15–70 років та майже 60% середньооблікової кількості штатних працівників у 2011–2016 роках (Рис. 8). Основною причиною такої вражаючої кількості пільговиків за ПСП можна вважати недекларування реально виплачуваних заробітних плат та масову виплату зарплат “у конвертах” з метою зниження навантаження на фонд оплати праці.

**Рис. 8**  
Частка громадян, які отримували ПСП, від кількості населення працездатного віку та середньооблікової кількості штатних працівників у 2016–2017 роках, %

Джерело: розраховано авторами за даними Державної фіскальної служби України, Державного комітету статистики України



З подвійним підвищенням МЗП з 01.01.2017 (до 3200 грн/місяць) абсолютно всі категорії громадян, які згідно зі ст. 169 ПКУ могли б претендувати на отримання ПСП (крім ПСП на дітей та підвищеної ПСП для деяких категорій батьків із дітьми), автоматично втратили на неї право (див. Таблицю 5), оскільки гранична сума зарплати, яка дає право на ПСП, є меншою за офіційно встановлену МЗП.

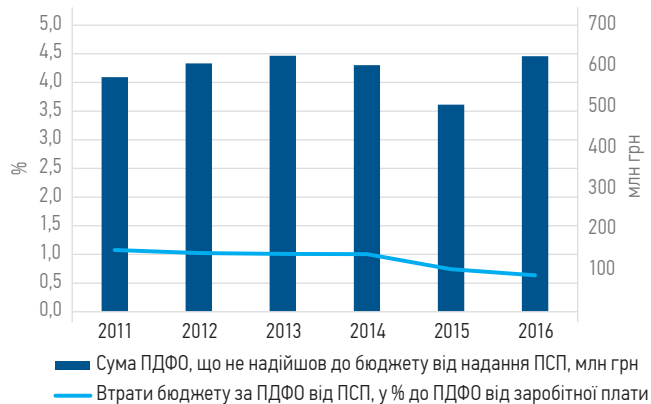
Таким чином, з одного боку, держава знизила втрати бюджету за ПДФО від ПСП. Проте така економія не є суттєвою, а подекуди й соціально справедливою. Намагаючись обмежити кількість випадків шахрайства при отриманні ПСП, права на невелику пільгу позбавили і тих, хто дійсно її потребував. Соціальний ефект наявної в Україні ПСП є мізерним — при ПСП у розмірі 689 грн економія на ПДФО в 2016 році становила до 124 грн на місяць (при зарплаті нижчій за 1930 грн). Реальна ставка податку для таких громадян становить близько 11,5% (при середній ефективній ставці ПДФО із заробітної плати 17,26%)<sup>10</sup>.

Окрім прямих втрат заниження офіційних заробітних плат та тіньова зайнятість призводять до значно вищих непрямих бюджетних втрат.

Згідно з розрахунками, прямі втрати бюджету від надання ПСП становлять не більше 1% надходжень ПДФО від заробітної плати у 2011–2015 роках, а в 2016 році — 0,75% (Рис. 9).

**Рис. 9**  
Оціночні суми втрат бюджету з ПДФО від надання ПСП у 2011–2016 роках

Джерело: розраховано авторами за даними Державної фіскальної служби України



<sup>10</sup> Розраховано за даними Державної фіскальної служби України.

Проте значно більшими є втрати бюджету від неповного декларування доходів і реальних заробітних плат громадянами та від неофіційної зайнятості. За оцінками Міжнародної організації праці, рівень тіньової зайнятості в Україні становить близько 9%; за даними Інституту економіки і прогнозування, у 2012 році частка працюючих “в тіні” складала 16,61% від усіх працюючих громадян<sup>11</sup>; за оцінками Конфедерації роботодавців України, “в тіні” працюють близько 5–7 млн українців<sup>12</sup>. Рівень же боротьби з нелегальним працевлаштуванням мізерний: у 2013 році співробітники ДФС України виявили понад 80 тис. найманих працівників, які працювали без укладання трудових угод із працедавцями, а це лише близько 2% тіньової зайнятості.

<sup>11</sup> Бочі А., Поворозник В. Тіньова економіка в Україні: причини та шляхи подолання // А. Бочі, В. Поворозник — Міжнародний центр перспективних досліджень, 2014 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t\\_novaekonom\\_kaukra\\_ni.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf).

<sup>12</sup> Бочі А., Поворозник В. Тіньова економіка в Україні: причини та шляхи подолання // А. Бочі, В. Поворозник — Міжнародний центр перспективних досліджень, 2014 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t\\_novaekonom\\_kaukra\\_ni.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf).

### 3. ФІСКАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ВВЕДЕННЯ ТИМЧАСОВОГО ВІЙСЬКОВОГО ЗБОРУ

Військовий збір є тимчасовим збором, який був запроваджений в Україні з серпня 2014 року<sup>13</sup> (передбачалося скасування його з 01.01.2015) з метою створення умов для збільшення надходжень до бюджету та забезпечення фінансування заходів з підвищення обороноздатності держави. З моменту введення військового збору він нараховувався лише на доходи у формі заробітної плати, але з січня 2015 року замість його скасування об'єкт нарахування військовим збором було розширено: оподаткуванню підлягають тепер усі доходи, які є об'єктом нарахування ПДФО. Дію військового збору продовжено до завершення реформування Збройних Сил України<sup>14</sup>.

Ставка військового збору становить 1,5%, а надходить цей платіж виключно до Державного бюджету. Враховуючи, що основним джерелом доходів населення є заробітна плата, то введення військового збору збільшило навантаження на неї, що в умовах девальвації гривні та високої інфляції негативно позначилось на рівні життя населення та його реальній купівельній спроможності.

У звітах про виконання Державного та Зведеного бюджетів військовий збір та ПДФО обраховуються за одним і тим самим КБК (раніше за цим кодом обраховувалося виключно ПДФО) — 11010000 "Податок та збір на доходи фізичних осіб". Через це у пересічних громадян може скластися хибне враження про підвищення фіскальної ефективності ПДФО. Насправді ж різке збільшення надходжень до бюджету за цим кодом у 2015 році, серед іншого, пов'язане з введенням військового збору. Так, якщо надходження 2015 року порівняно з 2014 роком зросли на 24,8 млрд грн, то 37% цього зростання було забезпечене саме військовим збором (9,2 млрд грн). У 2016-му цей показник становив близько 30%.

Роль військового збору в наповненні Державного бюджету від ПДФО наведено на Рис. 10.

**Рис. 10**  
Надходження військового збору до ДБУ

Джерело: розраховано авторами за даними Казначейства Примітка. У 2014 році адміністрування військового збору розпочалося із серпня



За період свого існування (станом на 01.01.2017) військовий збір додатково забезпечив 23,2 млрд грн бюджетних надходжень. Їх розмір щорічно становить в середньому 2,2% усіх податкових надходжень Державного бюджету. За I квартал 2017 року було мобілізовано 3,15 млрд грн військового збору, що на 28% більше, ніж у I кварталі 2016 року (для порівняння: у I кварталі 2016 року приріст надходжень від військового збору проти I кварталу 2015 року становив 32,2%).

Фіскальний ефект цього збору значний через широку базу оподаткування, оскільки ним оподатковуються і відсотки за депозитами, і дохід від продажу автомобіля чи квартири (якщо вони підлягають оподаткуванню згідно з ПКУ). Це справило позитивний ефект на скорочення рівня дефіциту Державного бюджету України (у 2016 році без існування цього збору дефіцит становив би 80,1 млрд грн, фактично ж він становив 68,6 млрд грн, що було в межах 3% ВВП).

Разом з тим цей збір збільшує навантаження на трудові доходи населення, оскільки в середньому 75% надходжень цього збору сплачується з доходу, нарахованого як заробітна плата (код 101 класифікатора ознак доходів).

З наведеного вище випливає, що військовий збір сьогодні має вагомий фіскальний значення, що сприяє збалансуванню бюджету і, відповідно до Основних напрямків бюджетної політики на 2018–2020 роки<sup>15</sup>, його не планують скасовувати у найближчій перспективі.

<sup>13</sup> Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України" від 31.07.2014 № 1621-VII.

<sup>14</sup> Відповідно до розробленої Міністерством оборони Концепції реформування і розвитку Збройних Сил України, останній етап реформування має бути завершений у 2017 році.

<sup>15</sup> Проект розпорядження КМУ "Про ухвалення проекту Основних напрямків бюджетної політики на 2018–2020 роки" № 01=4110-04-3/14501 від 13.05.2017.

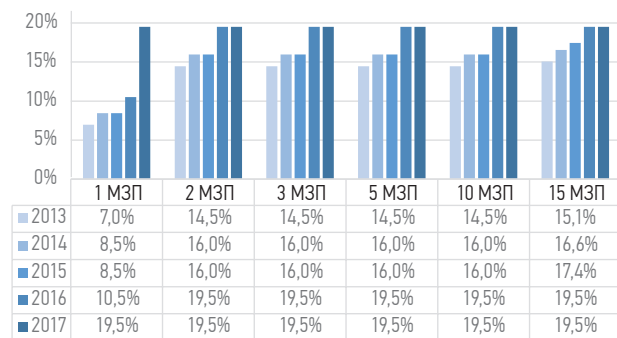
## 4. ОЦІНКА ВПЛИВУ ПОДАТКОВИХ РЕФОРМ НА РІВЕНЬ ПОДАТКОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА ДОХОДИ ГРОМАДЯН

Враховуючи, що основним джерелом доходів населення є заробітна плата, а головною статтею надходжень ПДФО є податок, утримуваний із заробітної плати, варто оцінити вплив змін у механізмі оподаткування заробітних плат на фискальне навантаження громадян.

Для оцінки впливу податкових новацій на доходи громадян різного розміру в аналізованому періоді було взято заробітну плату на рівні 1, 2, 3, 5, 10 та 15 мінімальних заробітних плат відповідних років. Основні розрахунки наведено в Додатку. Результати розрахунків свідчать, що рівень податкового навантаження на заробітні плати за ПДФО (включаючи тимчасово введений з 2014 року військовий збір) постійно зростає (Рис. 11)

**Рис. 11**  
Динаміка рівня податкового навантаження за ПДФО та ВЗ на доходи громадян у формі заробітної плати, %

*Джерело:*  
розраховано авторами за результатами власних обчислень



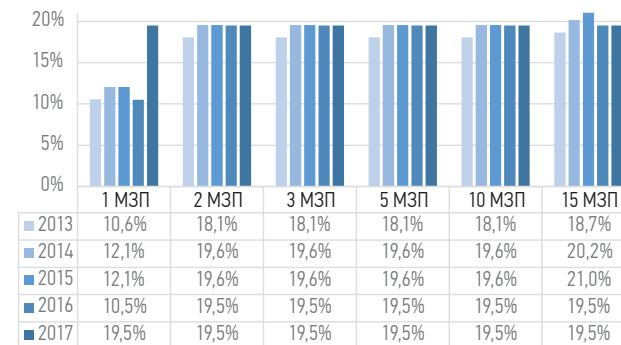
Якщо в 2013 році існувала суттєва диференціація в навантаженні за ПДФО залежно від розміру отримуваної зарплати (від 7% на зарплати в межах 1 МЗП до 15,1% для зарплат розміром 15 МЗП), то в 2016 році коефіцієнт податкового навантаження на невисокі заробітні плати (на рівні 2–3 МЗП) суттєво зріс — до 19,5%, а з 2017 року, незалежно від сум отримуваної заробітної плати — 3200 грн, 5000 грн чи 50000 грн,— кожен громадянин повинен сплатити 19,5% ПДФО та військового збору<sup>16</sup>.

Разом з тим, враховуючи, що до 2016 року із заробітних плат утримувався ЄСВ, його також варто врахувати при оцінці реального рівня податкового

навантаження. Рис. 12 свідчить, що ЄСВ, який утримувався із заробітних плат громадян, зумовлював додаткове податкове навантаження на всі без винятку доходи. Громадяни, які отримували заробітні плати, розмір яких не давав права на ПСП, мали майже однакове податкове навантаження. Зі скасуванням цього збору з 2016 року реального зниження рівня податкового навантаження не спостерігалось, оскільки базову ставку ПДФО було підвищено з 15% до 18%.

**Рис. 12**  
Динаміка рівня податкового навантаження на доходи громадян у формі заробітної плати (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %

*Джерело:*  
розраховано авторами за результатами власних обчислень



З цього можна зробити висновок, що впродовж останніх років в Україні податкове навантаження на трудові доходи усіх верств населення (особливо на рівні 1 МЗП) мало тенденцію до зростання. При цьому в Україні податкове навантаження на невисокі доходи громадян в дійсності є більшим, ніж у багатьох країнах ЄС. Зростання ж надходжень бюджету від ПДФО без подальшого збільшення податкового навантаження можливе лише за рахунок підвищення якості податкового контролю, результатом чого має бути реальна детінізація заробітних плат.

В пояснювальних записках до проектів законів щодо змін в оподаткуванні 2014–2016 років метою визначалися: зменшення витрат підприємств на визначення податкових зобов'язань і складання податкової звітності та держави — на адміністрування податків; усунення недоліків чинного законодавства, які дозволяють великим платникам отримувати податкові вигоди; спрощення виконання податкового обов'язку малим бізнесом, зменшення податкового навантаження на малий бізнес (для 2015 року); створення умов для збільшення надходжень до бюджету та забезпечення збалансованості бюджету 2016 року, а також покращення адміністрування податків. Про зменшення навантаження на трудові доходи громадян, які формують платоспроможний попит на товари і послуги суб'єктів господарювання, не йшлося.

<sup>16</sup> До розрахунку не було взято батьків із двома і більше дітьми віком до 18 років. Для деяких із них навантаження буде трохи нижчим, оскільки вони можуть мати право на отримання ПСП на дітей.



## ВИСНОВКИ

У структурі надходжень ПДФО переважають суми податку, перераховані до бюджету податковими агентами, у першу чергу із заробітної плати та доходів інших, ніж заробітна плата. Розширення ж бази оподаткування ПДФО в результаті податкових реформ знизило частку ПДФО із заробітної плати в сукупних надходженнях ПДФО Зведеного бюджету України (із 90% до 84%).

Введення військового збору справило вагомий фінансовий ефект, що сприяє збалансуванню бюджету. За період свого існування (станом на 01.01.2017) військовий збір додатково забезпечив 23,2 млрд грн бюджетних надходжень. За I квартал 2017 року було мобілізовано 3,15 млрд грн військового збору, що на 28% більше, ніж у I кварталі 2016 року. Згідно з Основними напрямками бюджетної політики на 2018–2020 роки, у найближчій перспективі його не планують скасовувати.

Темпи зростання надходжень ПДФО перевищують темпи зростання заробітної плати, що свідчить про зростання податкового навантаження на трудові доходи громадян. Ефективна ставка ПДФО у 2016 році становила для винагород за ЦПД 17,8%, для доходів у вигляді заробітної плати — 17,3%, для доходів самозайнятих осіб — менше 1%.

У 2011–2016 роках близько 60% середньооблікової кількості штатних працівників отримували ПСП, 90% з яких користувалися правом на звичайну ПСП, що може свідчити про дійсно високий рівень приховування заробітних плат від оподаткування. При цьому, згідно з нашими оцінками, від працівників бюджетного сектору надходять непропорційно великі суми ПДФО порівняно із надходженнями від штатних працівників інших секторів економіки відносно нарахованих їм заробітних плат.

ПСП не є ефективним інструментом соціальної підтримки малозабезпечених верств населення. Згідно з нашими оцінками, бюджетні втрати від надання ПСП становлять у середньому близько 1% надходжень ЗБУ від ПДФО із заробітної плати. Проте внаслідок значної тінізації заробітних плат ПСП могли отримувати й ті верстви населення, які її не потребували. З 2017 року майже всі громадяни втратили право на отримання ПСП (крім ПСП на дітей для громадян із низькими зарплатами) у зв'язку з підняттям МЗП до 3200 грн.

Податкова політика 2014–2017 років є фінансово орієнтованою та не враховує соціального аспекту оподаткування доходів громадян. Податкове навантаження на офіційні заробітні плати починаючи з 2013 року щороку поступово зростає і з 2017 року незалежно від суми нарахованої заробітної плати воно становить 19,5% для всіх громадян.

Розрахунок рівня податкового навантаження на доходи у формі заробітної плати та привітряних до неї виплат у 2013–2017 роках

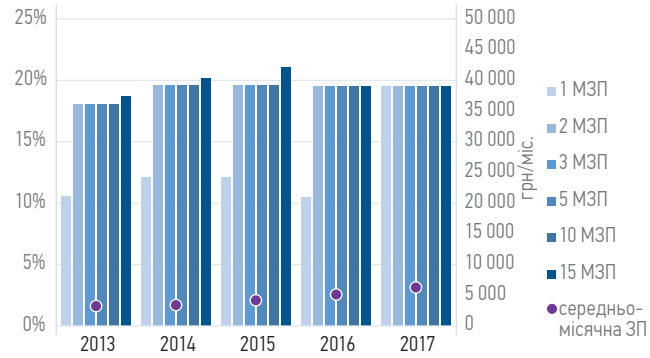
Показники	2013	2014	2015	2016	2017
Основа ставка ПДФО, %	15	15	15	118% <sup>2</sup>	18
Ставка для з/п, які перевищують 10 мінімальних з/п, %	17	17	320 <sup>4</sup>		
ЄСВ, який утримується із заробітної плати, %	3,60	3,60	3,60	скасовано	
Військовий збір, %	-	з серпня - 1,5	1,50	1,50	1,50
ПСП звичайна, грн	574	609	609	689	800
Гранична з/п для отримання ПСП, грн	1 610	1 710	1 710	1 930	2 240
МЗП на 01.01, грн	1 147	1 218	1 218	1 378	3 200
Середньомісячна заробітна плата (на кінець року), грн	3 265	3 480	4 195	5 183	56 324 <sup>6</sup>
1 МЗП	<b>1 147</b>	<b>1 218</b>	<b>1 218</b>	<b>1 378</b>	<b>3 200</b>
Сума утриманого ПДФО, грн	79,8	84,8	84,8	124,0	576,0
Сума утриманого ЄСВ, грн	41,3	43,8	43,8	0,0	0,0
Сума нарахованого військового збору, грн	0,0	18,3	18,3	20,7	48,0
Податкове навантаження по ПДФО та ВЗ, %	7,0	8,5	8,5	10,5	19,5
Сукупне податкове навантаження (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %	10,6	12,1	12,1	10,5	19,5
2 МЗП	<b>2 294</b>	<b>2 436</b>	<b>2 436</b>	<b>2 756</b>	<b>6 400</b>
Сума утриманого ПДФО, грн	331,7	352,2	352,2	496,1	1 152,0
Сума утриманого ЄСВ, грн	82,6	87,7	87,7	0,0	0,0
Сума нарахованого військового збору, грн	0,0	36,5	36,5	41,3	96,0
Податкове навантаження по ПДФО та ВЗ, %	14,5	16,0	16,0	19,5	19,5
Сукупне податкове навантаження (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %	18,1	19,6	19,6	19,5	19,5
3 МЗП	<b>3 441</b>	<b>3 654</b>	<b>3 654</b>	<b>4 134</b>	<b>9 600</b>
Сума утриманого ПДФО, грн	497,6	528,4	528,4	744,1	1 728,0
Сума утриманого ЄСВ, грн	123,9	131,5	131,5	0,0	0,0
Сума нарахованого військового збору, грн	0,0	54,8	54,8	62,0	144,0
Податкове навантаження по ПДФО та ВЗ, %	14,5	16,0	16,0	19,5	19,5
Сукупне податкове навантаження (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %	18,1	19,6	19,6	19,5	19,5
5 МЗП	<b>5 735</b>	<b>6 090</b>	<b>6 090</b>	<b>6 890</b>	<b>16 000</b>
Сума утриманого ПДФО, грн	829,3	880,6	880,6	1 240,2	2 880,0
Сума утриманого ЄСВ, грн	206,5	219,2	219,2	0,0	0,0
Сума нарахованого військового збору, грн	0,0	91,4	91,4	103,4	240,0
Податкове навантаження по ПДФО та ВЗ, %	14,5	16,0	16,0	19,5	19,5
Сукупне податкове навантаження (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %	18,1	19,6	19,6	19,5	19,5
10 МЗП	<b>11 470</b>	<b>12 180</b>	<b>12 180</b>	<b>13 780</b>	<b>32 000</b>
Сума утриманого ПДФО, грн	1 658,6	1 761,2	1 761,2	2 480,4	5 760,0
Сума утриманого ЄСВ, грн	412,9	438,5	438,5	0,0	0,0
Сума нарахованого військового збору, грн	0,0	182,7	182,7	206,7	480,0
Податкове навантаження по ПДФО та ВЗ, %	14,5	16,0	16,0	19,5	19,5
Сукупне податкове навантаження (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %	18,1	19,6	19,6	19,5	19,5
15 МЗП	<b>17 205</b>	<b>18 270</b>	<b>18 270</b>	<b>20 670</b>	<b>48 000</b>
Сума утриманого ПДФО, грн	2 590,2	2 750,5	2 913,5	3 720,6	8 640,0
Сума утриманого ЄСВ, грн	619,4	657,7	657,7	0,0	0,0
Сума нарахованого військового збору, грн	0,0	274,1	274,1	310,1	720,0
Податкове навантаження по ПДФО та ВЗ, %	15,1	16,6	17,4	19,5	19,5
Сукупне податкове навантаження (ПДФО+ЄСВ+ВЗ), %	18,7	20,2	21,0	19,5	19,5

Примітка. У 2011–2012 роках механізм нарахування ПДФО був аналогічний 2013 року. Джерело. Розраховано авторами.

- 1 В розрахунок граничної межі зарплати для отримання ПСП зробимо припущення, що громадянин виховує не менше двох дітей віком до 18 років.
- 3 Закон від 24.12.2015 № 909-VIII <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-19/ed20160101/raap137#n137>.
- 5 Закон від 28.12.2014 № 71-VIII <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19/ed20150101/raap526#n526>.
- 7 Станом на кінець I кварталу 2017 року згідно з даними ДКСУ.

**Динаміка рівня податкового навантаження на заробітні плати у 2013–2017 роках (за ПДФО та ВЗ)**

*Джерело:*  
розраховано авторами за результатами власних обчислень







вул. Вел. Житомирська, 11, офіс 620  
01025, Київ, Україна  
тел. +38 044 255 92 31  
[info@feao.org.ua](mailto:info@feao.org.ua)  
[www.feao.org.ua](http://www.feao.org.ua)  
[www.facebook.com/feao.vru/](http://www.facebook.com/feao.vru/)

© Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017  
Передрук цього матеріалу авторизований. Дозвіл на використання або передрук  
тексту необхідно отримати напряму від власників прав.