

УДК 336.226.322:331.522.4

Козарезенко Л. В.

РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В АСПЕКТІ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В УКРАЇНІ

Розглянуто вплив непрямих податків на рівень розвитку людського потенціалу. Запропоновано шляхи зменшення податкового навантаження на домогосподарства шляхом компенсації у вигляді адресної соціальної допомоги, частини податку на додану вартість, сплаченого при купівлі продуктів харчування.

Ключові слова: розвиток людського потенціалу, непрямі податки, податок на додану вартість, податкове навантаження, адресна соціальна допомога.

Покращання якості людського життя є стратегічною метою співробітництва України та Європейського Союзу, що підтверджується текстом проекту Угоди про Асоціацію [1]. Досягненню цієї цілі сприяє, зокрема, реформування податкової і бюджетної політики, передбачене у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України [2]. У Пропозиціях Саміту “Громадська Двадцятка (Civil-20)” 2013 р. стосовно забезпечення впевненого, стійкого, збалансованого та інклюзивного зростання [3] фіскальна політика розглядається як вирішальна складова серед інструментів забезпечення соціальної рівності та перерозподілу матеріальних ресурсів.

Залежно від використовуваних інструментів фіскальна політика може впливати на обсяг доходів як прямо, регулюючи суму чистих доходів населення, так і опосередковано, через надання соціальних послуг, що зумовлюють потенційний рівень доходів громадян. Зокрема, скорочувати нерівність нерідко пропонується шляхом посилення контролю за допомогою використання систем прогресивного оподаткування, розширення бази оподаткування, підвищення ефективності державних видатків за цінами на споживчі товари для малозабезпечених верств населення, які витрачають на це непропорційно високу частку своїх доходів. Особливе місце серед фіскальних інструментів посідає податок на додану вартість, який прямо впливає на ціну споживчих товарів і послуг.

Питанню реформування ПДВ з метою підвищення рівня розвитку людського потенціалу присвячено праці В. Парнюка, В. Мельника, І. Луніної, Т. Затонацької, В. Тропіної. Вчені переважно пропонують реформувати ПДВ шляхом запровадження диференційованих ставок оподаткування. Проте це призводить до суттєвого ускладнення податкового адміністрування ПДВ і за непростих соціально-економічних та політичних умов в Україні є дискусійним рішенням. Мета статті – виявлення можливих варіантів реформування ПДВ без змін номінальної ставки податку, яке спрямоване на підвищення рівня розвитку людського потенціалу.

© Козарезенко Л. В., 2014

Особлива увага серед інструментів фінансової політики багатьох країн приділяється реформуванню податків на споживання, які здебільшого є непрямими та становлять суттєву частку податкових надходжень до бюджету, а їхня потенційна роль у досягненні справедливого перерозподілу доходів і ресурсів є значною. Фактично непрямі податки регресивні, оскільки зазвичай базуються на низькоеластичних товарах масового споживання, які наразі переважають у бюджетах середньодохідних і незахищених груп населення. На думку відомого дослідника проблем людського розвитку В. Колесова [4, с. 503], виправити становище можна насамперед за рахунок вилучення з непрямого оподаткування тих товарів і послуг, що є базовими для життєдіяльності (продукти харчування, дитячі товари, медикаменти).

Світова практика оподаткування показує, що податки на споживання сплачуються в 154 країнах, податки на прибуток – у 179 країнах, а податки на працю – у 184 країнах світу [5]. Серед податків на споживання чільне місце належить ПДВ, який є важливою складовою податкових систем більш ніж 150 країн світу, основним джерелом бюджетних надходжень державного бюджету не лише України, а й країн – членів ЄС. Як свідчать дані [6], в Україні ПДВ – одне з основних джерел доходів держави, надходження від цього податку утворюють майже чверть доходів зведеного бюджету та сягають 40 % податкових надходжень бюджету. У країнах – членах ЄС ПДВ також відіграє важливу фінансову роль, формуючи значну частину податкових надходжень їхніх бюджетів. Але, на відміну від України, у структурі податкових надходжень цих країн вищі показники мають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток, інших податків і зборів, а відповідно оподаткування меншою мірою, ніж в Україні, сконцентроване на споживанні. Водночас номінальні розміри надходжень від сплати ПДВ є суттєво більшими, ніж в Україні, що може свідчити про досконаліший механізм його адміністрування, вищу платіжну дисципліну та відсутність численних ухилень від сплати податку, які, на жаль, мають місце в Україні.

У країнах світу застосовуються різні ставки ПДВ (таблиця). Номінальна ставка цього податку коливається від 5 % в Канаді та Японії до 25 % – у Данії та Хорватії і 27 % – в Угорщині. Крім того, в деяких країнах діє одна, номінальна, ставка податку, а в інших використовується диференційований підхід (одна номінальна, декілька знижених та підвищених ставок).

Аналізуючи досвід застосування країнами – членами ЄС ставок ПДВ до соціальних груп товарів і послуг, можна зробити такі висновки. Майже в усіх країнах-членах знижені ставки ПДВ використовуються для продуктів харчування. Оподаткування ПДВ лікарських засобів також здійснюється за диференційованим підходом. Щодо алкогольних і тютюнових виробів, одягу, взуття та решти товарів тривалого використання застосовується номінальна ставка ПДВ.

На відміну від країн ЄС, в яких поширені знижені ставки ПДВ для товарів першої необхідності, в Україні пільгові ставки податку не застосовуються, а чинним законодавством встановлено дві ставки:

- номінальна, у розмірі 20 % від бази оподаткування;
- нульова, яка застосовується у винятках, зазначених у Директиві [9].

**Номінальна ставка та ставки ПДВ на соціальні групи товарів
у деяких країнах світу в 2012 р., %**

Країна	Номінальна ставка	Продукти харчування	Лікарські препарати	Пасажирські перевезення	Медичні, в тому числі стоматологічні, послуги	Книги
Бельгія	21	6/12/21	6/21	6	21	6/21
Іспанія	21	10/4	4/-/21	10	21	4/21
Греція	23	13	6,5/13/23	13	13	6,5
Франція	20	5,5/10/20	2,1/10/20	10	–	5,5/20
Італія	22	4/10	10/-/22	10	–	4/22
Польща	23	5/8/23	8	8	8	5/23
Нідерланди	21	6	6/-/21	6/21	21	6
Австрія	20	10	10	10	–	10
Угорщина	27	18/27	5/27	27	–	5
Австралія	10	–	–	–	–	–
Канада	5	–	–	–	–	–
Японія	5	–	–	–	–	–

Складено за: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 13th January 2014. – Р. 3–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf; The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/tax/taxpolicy/Table_3.8_VAT_GST_Rates_2013.xls.

З огляду на це науковці висловлюють різні пропозиції щодо реформування ПДВ в Україні.

На думку В. Мельника, зниження ставки ПДВ вигідне як для споживачів, так і для суб'єктів господарювання [10]. Переваги для споживачів пов'язані зі зменшенням податкового навантаження на споживання та із зростанням за рахунок цього сукупного попиту. Для суб'єктів господарювання переваги пов'язані зі зменшенням обсягів податкових платежів, що підлягають поверненню, та повнішим задоволенням потреб підприємств у ліквідних оборотних активах.

В. Парнюк [11], на відміну від багатьох науковців, які досліджують соціально-економічні ефекти ПДВ в Україні, пропонує підвищити номінальну ставку ПДВ до рівня країн з так званою соціально орієнтованою економікою (наприклад, у Данії та Швеції ставка ПДВ дорівнює 25 %) і виступає проти диференціації його ставок. Від зростання номінальних ставок ПДВ, на думку вченого, насамперед виграє вітчизняна економіка через збільшення рівня безпроцентного кредитування, посилення мотивації до експорту, створення додаткових бар'єрів для імпорту. Населення отримує вигоди від збільшення номінальних ставок ПДВ, оскільки за низької ставки податку інфляція матиме набагато вищі темпи, які пом'якшуватимуться за рахунок збільшення імпорту, що може призвести до скорочення робочих місць. Отже, висока ставка ПДВ є своєрідним механізмом захисту внутрішнього ринку.

До прихильників зростання ставок податків в Україні, зокрема ПДВ, належать також Т. Затонацька та О. Шиманська [12], але тільки щодо товарів, основними споживачами яких є особи з високим рівнем доходів.

Пропонується також варіант зміни механізму сплати ПДВ шляхом диференціації ставок залежно від рівня рентабельності продукції, яку виробляють суб'єкти господарювання [13]. Зокрема, передбачено чотири ставки ПДВ – від 5 до 25 %, що відповідає рівню рентабельності продукції від 5 до 30 %. М. Лесько вважає, що така диференціація дасть змогу стимулювати випуск продукції соціального призначення, котра, як відомо, має переважно низький рівень рентабельності та користується високим попитом через зниження рівня життя в країні.

І. Луніна та Н. Фролова ще в 2007 р. [14] запропонували замість заміни ПДВ іншими податками, зниження ставок ПДВ або їх диференціації лише вдосконалити механізм його стягнення.

Загалом науковці вирізняють переваги і недоліки застосування ПДВ як податку на споживання. До переваг належать:

- висока потенційна роль податку як основного джерела надходжень до державного бюджету;
- відсутність подвійного оподаткування і кумулятивного ефекту;
- стимулювання експорту, оскільки вивезення продукції в більшості розвинутих країн не обкладається ПДВ;
- спрощення контролю за рухом товарів, робіт і послуг;
- забезпечення високих регулярних і рівномірних державних доходів.

Недоліками застосування ПДВ є:

- прямий вплив на безпосередній рівень цін, у тому числі на товари першої необхідності;
- регресивний характер, особливо щодо малозабезпечених верств населення;
- стримування зростання сукупного попиту переважно внаслідок завищеної ставки податку;
- непрямий вплив на сукупний попит;
- сплата за однакових обсягів споживання біднішими верствами населення більшої частки доходів на покриття податкових платежів.

Аналіз також показав відмінності в позиціях експертів щодо посилення соціальної справедливості при застосуванні ПДВ за шістьма напрямками:

- 1) запровадження диференціації ставок ПДВ, особливо для продуктів харчування;
- 2) звільнення від сплати ПДВ соціальних груп товарів і послуг;
- 3) зниження номінальної ставки ПДВ для всіх груп товарів і послуг;
- 4) заміна ПДВ іншими непрямими податками (податок з обороту, загальний податок з (роздрібного) продажу);
- 5) введення підвищених ставок ПДВ для груп товарів преміум-класу;
- 6) підвищення номінальної ставки ПДВ.

Як переконує практика, запровадження диференціації ставок ПДВ дещо ускладнює податкову систему та податкове адміністрування, оскільки зумовлює зростання обсягу роботи податкової служби, тобто збільшення

обсягу витрат матеріальних і людських ресурсів, посилює вплив суб'єктивного фактора. Останнє означає збільшення видатків на адміністрування з бюджету, а також можливе зростання корупційної складової. Крім того, хоча майже у всіх країнах – членах ЄС та інших країнах світу ставки ПДВ диференційовані, думки фахівців із цього приводу не однозначні. Ті, хто такий підхід підтримує, вважають, що диференціація ставок ПДВ з метою дотримання принципу справедливості оподаткування обов'язково має враховувати структуру попиту населення на товари і послуги, оскільки громадяни з високими доходами мають інший набір товарів і послуг для споживання, відпочинку, ніж ті, які мають низькі доходи. Справді, аналіз доходів і витрат домогосподарств в Україні свідчить про те, що частка витрат домогосподарств на продукти харчування є найвищою серед домогосподарств із найнижчим рівнем доходів. Наприклад, у 2012 р. витрати на продукти харчування домогосподарств України у середньому становили 49 %, але зі збільшенням доходів частка витрат на продукти харчування знижується, а витрати на продукти харчування найвищої дохідної групи є меншими ніж у найнижчої більш ніж удвічі [15]. Таке саме співвідношення стосується й витрат на оплату послуг з тепло- та електропостачання. Зрозуміло, застосування нижчих, порівняно із номінальною, ставок ПДВ на ці групи товарів дало б можливість знизити частку податків у структурі доходів менш можливих громадян.

У жодній країні ЄС продукти харчування не звільняються від сплати ПДВ, а оподатковуються із застосуванням знижених ставок, але не менше 5 %. Тому вважаємо дискусійним введення нульової ставки ПДВ для продуктів харчування.

Зниження номінальної ставки ПДВ для всіх груп товарів і послуг можливо і спростить адміністрування, але не послабить податкове навантаження, оскільки цей крок не сприятиме пропорційному зменшенню цін і не стане дієвим механізмом заохочення інвестицій. Крім того, така податкова ініціатива суперечить реформам непрямого оподаткування, які здійснюються у країнах ЄС.

Попри численні пропозиції щодо заміни ПДВ податком з обороту, вважаємо це кроком у минуле. Протягом останніх 30 років на ПДВ переорієнтовалося більш як 70 країн, зокрема всі країни Європи. Збереження цього податку з дотриманням його ключового елементу, що дає змогу оподатковувати додану вартість, а не загальний обсяг продажу, є дуже важливим стратегічним завданням, оскільки відповідає не лише довготерміновій меті гармонізації української економіки з європейськими стандартами, а й нагальнішій потребі встановлення цивілізованих і взаємовигідних торговельних відносин із партнерами з країн ЄС [16].

Не вирішить питання усунення нерівності у податковому навантаженні осіб із різним рівнем доходів і запровадження підвищених ставок ПДВ для груп товарів преміум-класу. Насамперед цей крок суперечитиме законодавству ЄС, де товари преміум-класу, товари довгострокового використання, підакцизні товари можуть оподатковуватися лише за номінальною ставкою.

Підвищення номінальної ставки хоча теоретично й збільшить частку ПДВ у податкових надходженнях, але через зростання загального рівня цін може стимулювати інфляцію та зниження рівня купівельної спроможності, а отже, спричинити зниження сукупного попиту, що в сучасних умовах неприпустимо.

Для обґрунтування можливості внесення змін до оподаткування ПДВ в Україні нами розраховано для кожної з 10 дохідних груп середньодушові коефіцієнти податкового навантаження за формулою:

$$VAT_{KPC} = \left(\frac{VAT_{PC}}{CI_{PC}} \cdot 100\% \right) \cdot \varepsilon,$$

де VAT_{PC} – середньодушовий розмір сплаченого ПДВ, *грн/особу*; CI_{PC} – середньодушовий еквівалентний загальний грошовий дохід, *грн/особу*; ε – коефіцієнт нормалізації.

Такі коефіцієнти не враховують витрати на товари і послуги відповідно до переліку Директиви Ради ЄС [9]. Відомо, що згідно з гл. 2 ст. 132 Директиви та Податковим кодексом України [17] діє нульова ставка ПДВ на низку соціальних товарів і послуг, зокрема поставки: періодичних видань, книжок, підручників, посібників вітчизняного виробництва; товарів спеціального призначення для інвалідів за спеціальним урядовим переліком; лікарських засобів та виробів медичного призначення; послуг охорони здоров'я за спеціальним урядовим переліком та ін.

Оскільки частка витрат на товари і послуги, які оподатковуються за нульовою ставкою, у споживчих грошових витратах домогосподарств становила в 2005 р. менше 2,6 %, а в 2012 р. – 3,4 %, то суттєвої відмінності у значеннях коефіцієнтів з та без урахування витрат на вказані товари і послуги не спостерігалось. Це пояснюється тим, що у структурі споживчих витрат домогосподарств в Україні відносно низькою є частка витрат на освіту і охорону здоров'я порівняно з часткою витрат на продукти харчування тощо. Результати наших розрахунків підтверджуються висновками В. Тропіної [18], яка вважає, що з точки зору забезпечення соціальної справедливості оподаткування деяких товарів за нульовою ставкою не виправдане, але важливе з позиції забезпечення людського розвитку та покращання якості життя населення з низьким рівнем доходів.

Отже, слід переглянути спосіб оподаткування витрат домогосподарств саме в частині споживчих витрат на продукти харчування.

Динаміку розрахованих середньодушових коефіцієнтів податкового навантаження в Україні за 2005–2012 рр. наведено на рис. 1. Найвищі показники середньодушового коефіцієнта податкового навантаження мають особи першої дохідної групи, які є представниками найбільш бідної частини населення. До того ж високими впродовж аналізованого періоду є ці показники для другої, третьої та четвертої дохідних груп. Якщо у вищих дохідних групах і відбуваються позитивні зміни, то з 2006 р. у першій дохідній групі податкове навантаження є максимальним. Це підтверджує необхідність зменшення впливу оподаткування на споживання частини населення, особливо з низьким рівнем доходів.

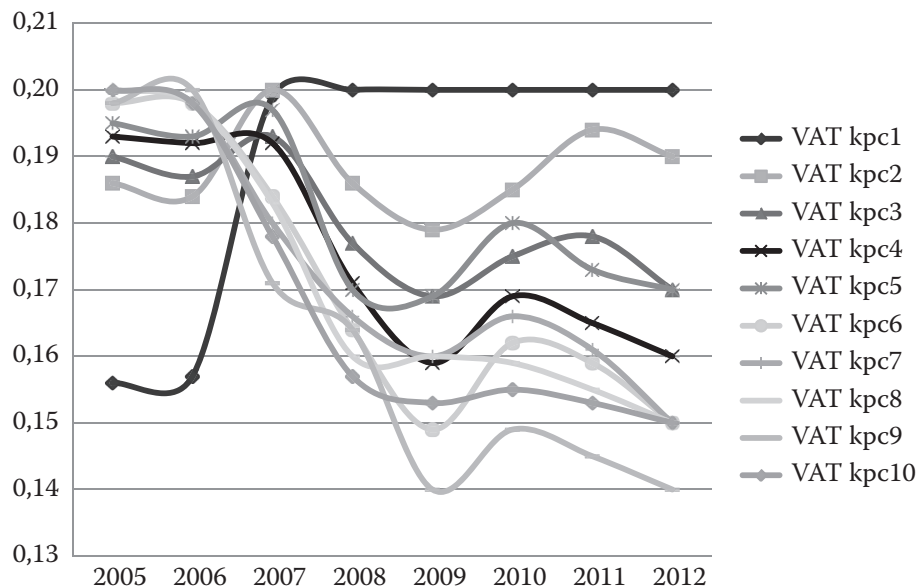


Рис. 1. Динаміка середньодушових коефіцієнтів податкового навантаження ($VAT_{крс}$) в Україні

Складено за розрахунками автора на підставі: Витрати і ресурси домогосподарств у 2012 році : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 546 с.

В умовах високого ризику ухилення від сплати ПДВ та складності адміністрування у разі введення диференційованих ставок податку, відсутності фінансово-економічних передумов в Україні для зниження номінальної ставки ПДВ* вважаємо за доцільне вдосконалити оподаткування ПДВ соціальних груп товарів і послуг. Суть пропозиції полягає в тому, що фінансові ресурси від сплаченого підприємствами ПДВ (ставка 20 %) за спеціальні (соціальні) групи товарів і послуг будуть оцінюватися в загальному фонді або акумулюватися на окремому рахунку спеціального фонду державного бюджету. Ці кошти використовуватимуться для адресної допомоги домогосподарствам із низьким рівнем доходів (рис. 2).

Послаблення податкового навантаження на домогосподарства з низьким рівнем доходів відповідно до запропонованого механізму за збереження номінальної ставки ПДВ і відсутності диференціації ставок податків, є економічно доцільним. По-перше, цей механізм суттєво не ускладнює адміністрування цього податку, не містить стимулів для підприємців – платників ПДВ ухилитися від його сплати. По-друге, надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення згідно з чітко визначеними критеріями за рахунок частини надходжень ПДВ, отриманого при реалізації соціальних груп товарів, дає змогу зменшити регресивність

* За Законом України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні” від 27.03.2014 № 1166-VII номінальна ставка ПДВ залишається на рівні 20 % замість 17 % з 1 січня 2015 р.

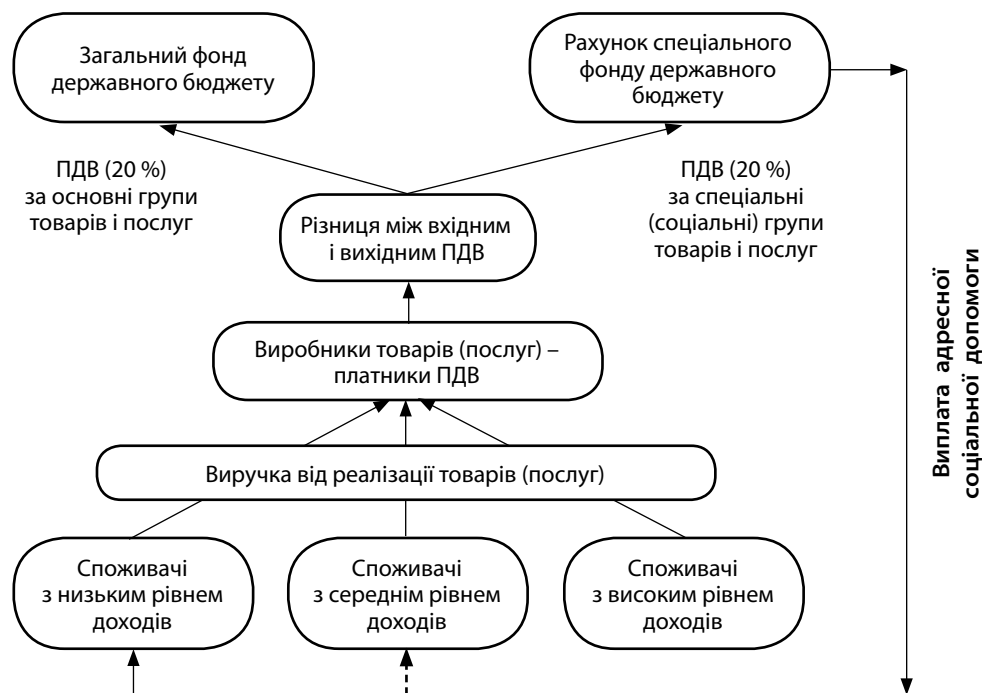


Рис. 2. Механізм акумулювання фінансових ресурсів при сплаті ПДВ у спеціальному фонді державного бюджету за соціальні групи товарів і послуг

Складено автором.

цього податку. По-третє, збільшення доходів найбільш бідних сімей за рахунок такого джерела сприятиме зростанню попиту значної кількості громадян, а отже, й пожвавленню української економіки.

Список використаних джерел

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comeuroint.rada.gov.ua/comevoint/doccatalog/document?id=56219>.
2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14>.
3. Предложения “Гражданской Двадцатки” по обеспечению уверенного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста : проект доклада. – М. : Логос, 2013. – С. 45.
4. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса : учеб. пособие / под общ. ред. В. П. Колесова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Права человека, 2008. – 636 с.
5. Paying Taxes 2013: The Global Picture. – Р. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2013-full-report.pdf>.
6. Бюджет України за 2012 рік : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2013. – С. 21.

7. VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 13th January 2014. – P. 3–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.
8. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/tax/tax-policy/Table_3.8_VAT_GST_Rates_2013.xls.
9. Директива Ради 2006/112/ЄС Про спільну систему податку на додану вартість від 28.11.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_928.
10. Мельник В. М. Податкові важелі підтримки вітчизняних товаровиробників у посткризовий період: новації Податкового кодексу / В. М. Мельник, Г. С. Мельничук // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 51–58.
11. Парнюк В. Регулююча функція податку на додану вартість / В. Парнюк. – Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 4–16.
12. Затонацька Т. Міжнародний досвід формування фіскальної політики у посткризовий період / Т. Затонацька, О. Шиманська // Світ фінансів. – 2011. – № 3. – С. 138–147.
13. Лесько М. В. ПДВ та його вплив на господарську діяльність суб'єктів підприємництва : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / М. В. Лесько. – К. : ДВНЗ “КНЕУ імені Вадима Гетьмана”, 2014. – С. 9.
14. Луніна І. О. Ефективність оподаткування споживання в Україні / І. О. Луніна, Н. Б. Фролова // Фінанси України. – 2007. – № 1. – С. 17–27.
15. Витрати і ресурси домогосподарств у 2012 році : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 546 с.
16. Джигир Ю. ПДВ чи альтернативні податки на споживання? / Ю. Джигир, К. Майнзюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fisco-id.com/?module=an&action=view&id=22>.
17. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
18. Тропіна В. Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства / В. Б. Тропіна. – К. : НДФІ, 2008. – С. 106.

*Стаття надійшла до редакції
25 березня 2014 року*