

## ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ



Наталія ФРОЛОВА

### **ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ СТАВОК ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ**

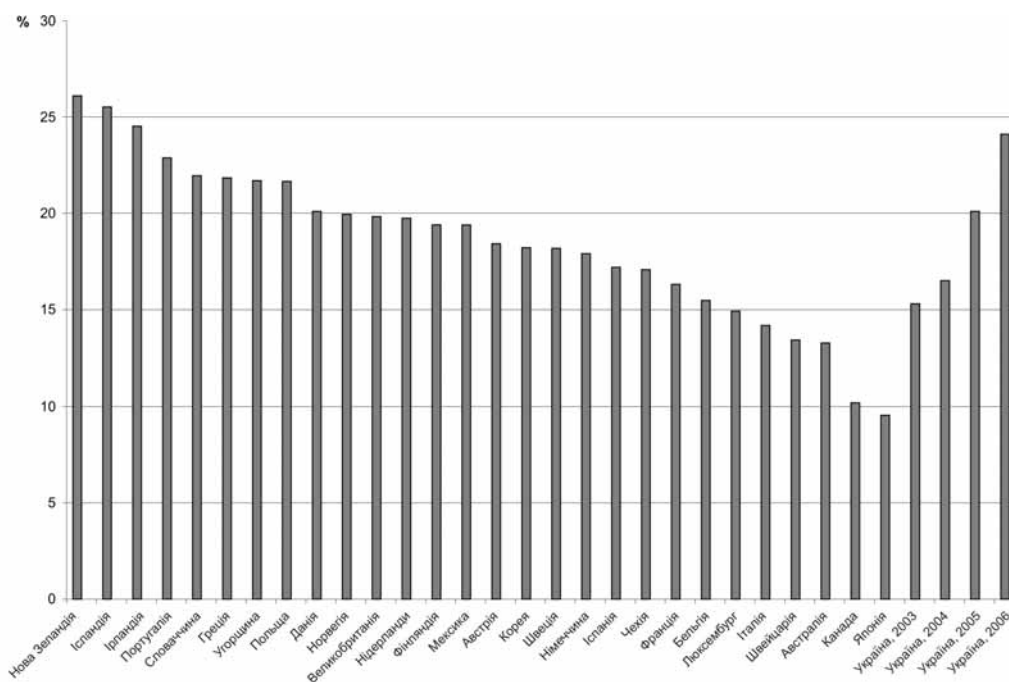
*Розглянуто питання диференціації ставок ПДВ з точки зору впливу на ефективність та справедливість системи оподаткування. Узагальнено світовий досвід використання пільгових ставок ПДВ на окремі види товарів та послуг. Проаналізовано вплив диференціації ставок ПДВ на продуктивність праці та рівень безробіття в Україні та інших країн Європи. Виявлено основні фактори, які забезпечують адресність пільг з ПДВ.*

*VAT rates differentiation is studied due to its impact on efficiency and fairness of tax system; world practice of implementation of reduced VAT rates on specific goods and services is summarized; influence of VAT rates differentiation on labor productivity and unemployment rate is estimated; main factors which determine VAT allowance targeting are found out.*

Підготовка Податкового кодексу України ставить на порядок денний питання про розмір ставок основних податків, в першу чергу податку на додану вартість. У цьому контексті дискусійними є положення щодо зниження базової ставки ПДВ з 20% до 17% [1], а також зниження ставок чи навіть скасування ПДВ для окремих груп товарів та послуг [2]. Дані проблеми знайшли відображення у дослідженнях багатьох вітчизняних авторитетних вчених. В. Парнюк вважає, що при здійсненні податкової реформи в Україні необхідно не знижувати стандартну ставку ПДВ, а підвищувати її до рівня деяких європейських промислово розвинутих країн. Запровадження диференційованої шкали

ставок ПДВ, на його думку, є негативним фактором, оскільки це стимулюватиме імпорт і, таким чином, обумовить зниження конкурентоспроможності вітчизняних виробників [3, 15–16]. У свою чергу, А. Соколовська акцентує увагу на тому, що пільги та пільгові ставки ПДВ загострюють проблему нерівномірності оподаткування різних суб'єктів господарювання [4, 264–273]. В. П. Вишневський також зазначає, що диференціація ставок ПДВ не є “найкращим способом застосування цього податку” [5, 245].

Одним з перших ідею диференціації ставок податку на споживання за рахунок звільнення від оподаткування товарів першої необхідності висунув



**Рис. 1. Питома частка ПДВ у податкових доходах держав у 2003 р. (% до загальної суми податків та обов'язкових платежів)\***

\*Побудовано за даними: "Consumption Tax Trends" ОЕСР, 2006 р.; Україна – розрахунки автора.

Дж. С. Міль в XIX ст. [6, 190–191, 238]. На початку XX ст. американськими дослідниками В. Корлетом та Д. Хейгом було запропоновано зменшити ставки оподаткування товарів та послуг, які є взаємозамінними, а також збільшити оподаткування товарів та послуг, які є доповнючими до відпочинку [7, 205].

В більшості сучасних податкових систем ПДВ є одним з основних видів доходів держави. Він дозволяє вирішити, в першу чергу, проблему фінансування функцій держави та забезпечує приблизно 1/5 сукупних податкових доходів як в країнах Європи, так і в Україні. В 2006 р. в Україні ПДВ забезпечив, за нашими розрахунками, навіть 24,1% податкових доходів держави<sup>1</sup> (рис. 1).

<sup>1</sup> Податків та обов'язкових платежів, включаючи внески до фондів обов'язкового соціального страхування.

У зв'язку з тим, що базою ПДВ є кінцеві споживчі витрати, цей податок впливає на поведінку всіх домогосподарств, а також суб'єктів господарювання, змінюючи їх поведінку порівняно з умовами без оподаткування. Стягнення ПДВ пригнічує попит на товари та послуги, тобто негативно впливає на споживання.

До загальновідомих недоліків ПДВ належить і те, що його стягнення порушує принцип горизонтальної справедливості оподаткування [8, 427]. Це проявляється у тому, що за однакових обсягів споживання бідніші верстви населення сплачують більшу частку своїх доходів для покриття податкових платежів, а отже несуть порівняно більший тягар непрямих податків, ніж населення з вищими доходами. Отже, використання єдиної (стандартної) ставки робить ПДВ регресивним віднос-

но доходів. Це означає, що частка ПДВ у загальній сумі доходів домогосподарств зростає у міру зменшення їх доходу.

Між тим, однією з передумов забезпечення довгострокових темпів економічного зростання є ефективний перерозподіл доходів в суспільстві. Так, за результатами досліджень А. Алесіна та Р. Перотті, збільшення нерівності доходів громадян порушує соціально-політичний баланс у суспільстві, породжуючи невпевненість суб'єктів господарювання у соціально-економічному середовищі, що негативно відображається на обсягах інвестицій і, відповідно, на темпах економічного зростання [9].

Враховуючи зазначені вище негативні наслідки застосування ПДВ, у багатьох країнах світу поряд зі стандартною ставкою використовуються пільгові ставки ПДВ (табл. 1).

Більшість країн застосовують одну пільгову ставку. В Австрії, Іспанії, Франції та Польщі діють два види пільгових ставок. В Греції та Люксембурзі діють одночасно три види пільгових ставок ПДВ. Лише в двох країнах ЄС відсутні пільгові ставки – це Данія та Словаччина.

В середньому стандартна ставка ПДВ в країнах-членах ЄС в 2005 р. дорівнювала 19,6%. Розмір пільгових

Таблиця 1  
Ставки податку на додану вартість в країнах Європи у 2005 р.,\* %

Країна	Стандартна	Знижена	Мінімальна	Застосовується до окремих товарів та послуг
Австрія	20	10	-	12
Бельгія	21	6	-	12
Болгарія	20	7	-	-
Великобританія	17,5	5	-	-
Греція	21	13,5	4,4	13,5
Данія	25	-	-	-
Естонія	18	5	-	-
Іспанія	19	9	4,5	-
Ірландія	19,6	5,5	2,1	-
Італія	20	10	4	-
Кіпр	15	5	-	-
Латвія	18	5	-	-
Литва	18	5/9	-	-
Люксембург	15	6	3	12
Мальта	18	5	-	-
Нідерланди	19	6	-	-
Німеччина	16	7	-	-
Польща	22	7	3	-
Португалія	21	5/12	-	-
Румунія	19	9	-	-
Словенія	20	8,5	-	-
Словацька Республіка	19	-	-	-
Угорщина	25	5/15	-	-
Фінляндія	22	17	-	-
Франція	16	7	4	-
Чеська Республіка	19	5	-	-
Швеція	25	12	-	-

\* Джерело: Taxation trends in the European Union, 2006 p.

## Фінансовий механізм

ставок коливався в межах 5–12%. При цьому розмір знижених ставок, що діяли в країнах з розвинутою економікою, був вищим за ті, що застосовувались в пост-соціалістичних країнах (табл. 2).

В Законі України “Про податок на додану вартість” в ст. 8 міститься положення про застосування пільгової ставки ПДВ для продукції та послуг підприємств у сфері сільського господарства (9%), лісового господарства та рибальства (6%), однак дію даної статті призупинено до 1 січня 2008 року.

Диференціація ставок ПДВ з метою забезпечення принципу справедливості оподаткування має обов’язково відбуватись з урахуванням структури попиту населення на товари та послуги. Індивіди з високим рівнем доходів мають інший набір товарів та послуг для споживання та відпочинку, ніж ті, чий рівень доходів є меншим.

Дані, наведені в табл. 3 свідчать про те, що найбідніші верстви населення розвинутих країн Європи (перша квантиль населення) витрачають понад 20%

Таблиця 2

Ставки податку на додану вартість в країнах Європи у 2005 р.,\* %

	Стандартна	Знижена	Мінімальна	Застосовується до окремих товарів та послуг
В середньому по ЄС**	19,6	7,8	3,6	12,4
Розвинуті країни ЄС**	19,4	8,3	3,7	12,4
Постсоціалістичні країни ЄС**	19,8	6,6	3,0	-
Україна	20,0	6,0/9,0	-	-

\*Розраховано та складено за даними “Taxation trends in the European Union”, 2006 р.

\*\*Незважаючи середня

Таблиця 3

Розподіл витрат на споживання за квантилями доходів в розвинутих країнах Євросоюзу в 1999 р., % доходів домогосподарств\*

	Групи Товарів та послуг	Квантиль				
		I	II	III	IV	V
Товари та послуги, пов’язані з харчуванням	Готелі та ресторани	5,4	5,7	6,1	6,8	7,2
	Продукти харчування	21,3	18,8	16,7	15,0	11,7
Меритаристські товари та послуги	Охорона здоров’я	6,8	6,8	6,7	6,6	6,6
	Книги					
Товари та послуги, пов’язані з соціальною сферою	Відпочинок і культура					
	Паливо та електроенергія	3,1	2,7	2,4	2,1	1,8
Місцеві товари та послуги	Пасажирський транспорт	12,4	12,1	12,1	12,3	12,9
	Житло					
Державні товари та послуги	Місцеві послуги	3,9	4,3	4,5	4,7	4,8
	Органи влади	2,8	2,9	3,2	3,2	3,9
	Прибирання сміття					
	Інше	44,2	46,6	48,3	49,4	51,1
Всього		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Джерело: Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union // Final report, Copenhagen Economics, 2007. – р. 30.

своїх доходів на продукти харчування порівняно з 12% доходів найбагатших верств населення (п'ята квантиль населення). Бідне населення витрачає майже вдвічі більшу частку своїх доходів на паливо та електроенергію, ніж заможні верстви населення. Водночас основна частка витрат більш заможних громадян припадає на транспорт та житло. Враховуючи зазначене, використання пільгових ставок на продукти харчування, паливо та електроенергію, якщо це зменшує ціни на ці товари та послуги, дозволяє знизити частку податків у доходах менш заможних верств населення. Отже, результат від скорочення ставок ПДВ буде тим ефективнішим, чим більшим є розрив у споживанні між групами населення з різним рівнем доходів.

Споживання меритаристських товарів та послуг (зокрема, послуг в системі охорони здоров'я, відвідування різних культурних заходів, концертів, музеїв, придбання книг) є майже рівномірним по всіх групах населення. Скорочення ставок ПДВ на ці види товарів та послуг, хоча і є невиправданим з позицій забезпечення принципу справедливості оподаткування, водночас є важливим з точки зору формування людського капіталу та покращення якості життя населення з різним рівнем доходів і тому, на нашу думку, є досить обґрунтованим.

Враховуючи те, що ПДВ є податком на споживання, використання пільгових ставок може бути доцільним лише за умови, якщо вони зменшують ціни товарів та послуг кінцевого споживання і, таким чином, зумовлюють збільшення попиту на них. Збільшення попиту, в свою чергу, сприятиме зростанню попиту на робочу силу та, відповідно, зниженню рівня безробіття.

Крім того, знижені ставки ПДВ можуть бути використані як механізм подолання недовіки ринку. Застосування пільгових

ставок є економічно виправданим для трудомістких послуг, виробництво яких не вимагає висококваліфікованої праці. За такими видами послуг при високих ставках ПДВ існує великий ризик відмовлення від їх легального придбання та здійснення відповідних робіт власноруч. Це справляє негативний вплив на продуктивність праці в економіці, веде до зниження рівня зайнятості низько кваліфікованих трудових ресурсів, а також створює сприятливі умови для розвитку тіньового сектору економіки. До таких послуг відносяться, зокрема, послуги з будівництва та ремонту житла, прибирання, догляду за дітьми та хворими тощо.

Для оцінки привабливості заміщення купівлі послуг на їх виробництво власними силами, експерти "Копенгаген Економікс" [10, 22–23] запропонували використовувати показник співвідношення граничної ставки ПДВ та граничної максимальної ставки оподаткування доходів від праці. Цей показник відображає кількість годин праці, необхідних для того, щоб заробити достатньо коштів і оплатити 1 годину роботи іншої людини за надану послугу. Середній показник по 15 країнах-членах ЄС виявився більшим за 3. Це означає, що людина повинна працювати понад 3 годин, щоб одержати дохід (після оподаткування), достатній для оплати роботи іншої людини (включаючи ПДВ). Найменшу кількість годин необхідно відпрацювати у Великобританії та Греції – близько 2,4 години, найбільшу – у Бельгії (4,5 години), а також в Німеччині та Північних країнах (Данії, Фінляндії, Швеції) – близько 4 годин. Отже, зниження ставок ПДВ з метою підвищення продуктивності праці та створення сприятливих умов для забезпечення зайнятості низько кваліфікованих трудових ресурсів, як показав аналіз, є досить актуальним.

В Україні співвідношення граничної ставки ПДВ та граничної максимальної ставки оподаткування доходів від праці, за нашими розрахунками, складає 1,5 години. Це означає, що послаблення оподаткування трудомістких послуг не матиме істотного позитивного впливу на рівень зайнятості населення.

Необхідно звернути увагу на те, що диференціація ставок ПДВ може справляти негативний вплив на якість життя. Зниження цін в результаті впровадження диференціації ставок ПДВ веде до відмови від споживання більш дорогих та, можливо, більш якісних товарів, на користь дешевших та менш якісних. Отже, диференціація ставок ПДВ справляє викривлений вплив на вибір споживачів і, тим самим, порушує принцип нейтральності оподаткування.

Разом з тим, нейтральна податкова система в більшій мірі сприяє ефективному розподілу ресурсів в ринковій економіці та передбачає застосування єдиної (стандартної) ставки оподаткування, на відміну від системи оподаткування з диференційованою шкалою ставок, орієнтованої на стимулювання окремих галузей чи підтримку певних верств населення [11, 35]. В основі розподілу будь-яких економічних ресурсів лежать відносні ціни на товари та послуги, які використовуються суб'єктами господарювання в якості певного сигналу чи індикатора для переміщення ресурсів з однієї галузі в іншу, чи з одного підприємства на інше [12, 4]. Оскільки податкова система з єдиною (стандартною) ставкою оподаткування передбачає відсутність будь-яких податкових стимулів, вона не викривляє відносні ціни, а отже розподіл економічних ресурсів відбувається не під впливом податків, а під впливом ринкових факторів. Крім того така система не створює додаткових бар'єрів входу на ринок для підприємств.

Як показав емпіричний аналіз застосування ПДВ в країнах-членах Європи, чим більшою є диференціація ставок ПДВ та чим частіше ставки змінюються, тим нижчим є рівень суспільного добробуту в цих країнах [10]. Однією з найвідоміших теорій, яка виступає проти ідеї диференціації податків на споживання, є теорія Аткинсона-Стігліца [13, 592]. Базуючись на припущенні, що індивіди поділяються за рівнем доходів (зокрема, заробітної плати), Е. Аткинсон та Дж. Стігліц наголошують, що диференціація на основі споживання неможлива, оскільки між працею та споживанням товарів існує асиметрія, тобто практична неможливість ув'язати обсяги споживання з рівнем доходів від праці. Отже, таким чином, диференціація ставок ПДВ не здатна забезпечити реалізацію цілей щодо скорочення податкового навантаження на споживачів з низьким рівнем доходів.

Необхідно також звернути увагу на те, що диференціація ставок ПДВ веде до зменшення прозорості та ускладнення системи оподаткування. Це негативно відобразиться на витратах на адміністрування цього податку, не кажучи вже про неодмінне зниження надходжень цього податку до бюджету, особливо в перші роки після впровадження пільг. Втрати бюджету від застосування пільгових ставок ПДВ, зокрема, в Греції, Польщі, на Кіпрі та на Мальті становили, за оцінками експертів "Копенгаген Економікс", близько 1,3% ВВП [10, 41].

Як показав експеримент із застосування пільгових ставок ПДВ на окремі послуги, проведений в дев'яти країнах Європи (Бельгії, Великобританії, Греції, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії та Франції) в 1999–2002 рр., основна частина пільг не знайшла відображення у цінах, а була використана для максимізації прибутків поста-

чальників цих послуг [14]. Наприклад, в Люксембурзі 40% перукарень та 80% підприємств в сфері ремонту взуття не знизили свої ціни, незважаючи на скорочення ставок ПДВ на ці послуги.

Інший експеримент в країнах ЄС показав, що пільги із ПДВ мають низьку ефективність у реалізації соціально-економічних цілей. Зокрема, для 15 країн-членів ЄС було розроблено три сценарії пільгового оподаткування:

1) 50% скорочення ставки ПДВ на витрати споживачів на різні товари та послуги, до яких належать перукарські послуги та особисті послуги з високою часткою залучення людської праці;

2) 5% скорочення прямих податків;

3) 5% скорочення обов'язкових соціальних внесків працедавців.

Вплив пільгових ставок ПДВ на стимулювання рівня зайнятості виявився майже у півтора рази менш ефективним заходом порівняно із зниженням податків на працю та безпосереднім скороченням ставок внесків підприємців до фондів обов'язкового соціального страхування [14].

Результати наведених експериментів доводять, що пільги по ПДВ мають низьку адресність. Найпоширенішими в країнах Європи є пільги з ПДВ на продукти харчування. Згідно Директиви Ради ЄС 2006/112/ЄС, країни-члени ЄС мають право застосовувати до цього виду товарів до двох знижених ставок ПДВ, розмір яких має перевищувати 5%. Така вимога виявляється економічно обґрунтованою, оскільки саме по цій категорії товарів спостерігається найбільша диференціація попиту незахищених та заможних верств населення (див. рис. 1). Однак при цьому слід звернути увагу на те, що споживання продуктів харчування є тим більш однорідним, чим меншим є розшарування населення за рівнем доходів. Наприклад, в Швеції, Нідерландах, Данії та Фінляндії індекс Джині є одним з найнижчих в Європі

і, за даними Світового Банку, становить в Данії 24,1, в Нідерландах – 30,9, в Фінляндії – 26,9, а в Швеції – 25,0. При цьому розрив між часткою витрат на споживання продуктів харчування у доходах бідних та багатих становить в цих країнах менше 5% [10, 31]. В результаті від пільгового режиму оподаткування продуктів харчування отримують практично однакові вигоди, як бідні, так і багаті групи населення. Отже, в країнах з низьким рівнем диференціації доходів застосування пільгових ставок ПДВ не вирішує проблему перерозподілу доходів.

Ефективність системи пільг з ПДВ передбачає наявність механізму їх “самоадресування”. Це означає, що споживачі самостійно приймають рішення щодо одержання “цінових субсидій”. До основних факторів, які визначають дієвість такого механізму надання пільг, належать, зокрема, такі фактори як розмір трансакційних витрат, сила “ефекту клейма”, пов'язаного з використанням товарів та послуг, які продаються за зниженими цінами, та відмінності у преференціях бідних і багатих верств населення. Як показав аналіз, здійснений експертами Світового банку [15, 82–85], застосування механізму самоадресування пільг в країнах, що розвиваються, супроводжується послабленням економічних стимулів та великими витратами. Таким чином, самоадресування пільг є доцільним в ситуації, якщо скористатися іншими методами допомоги незахищеним верствам населення або складно, або вони ведуть до ще більших порушень в економіці.

*Результати аналізу використання пільгових ставок податку на додану вартість в різних країнах світу дозволяють зробити такі висновки:*

По-перше, застосування пільгових ставок ПДВ є виправданим лише для товарів та послуг кінцевого споживання.

По-друге, недоцільно використовувати незначне зниження ставок ПДВ.

По-третє, часті зміни податкових ставок є економічно неефективними, викривляючи вибір споживачів, знижуючи рівень соціального добробуту.

### Література

1. Крюкова С. Минфин повысит акциз и снизит налог на прибыль // *Экономические известия*. – № 148 (681) від 31.08.2007 г.
2. Стецун Н. Химикам могут упразднить НДС за газ // *Экономические известия*. – № 148 (681) від 31.08.2007 г.
3. Парнюк В. Регулююча функція податку на додану вартість // *Економіка України*. – 2007. – № 6. – С. 4–16.
4. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К: Знання – Прес, 2004. – 454 с.
5. Налогообложение: Теории, проблемы, решения / В. П. Вишнеvский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишнеvская и др.; под общ. ред. В. П. Вишнеvского. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.
6. Милль Дж. С. Основы политической экономии Т. 3 / Пер. с англ., общ. ред А. Г. Милейковського, М.: Прогресс, 1981. – 447 с.
7. Якобсон Л. И. Экономика государственного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 413 с.
8. Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа / Под ред. М. Алексеева, С. Синельникова, Институт экономики переходного периода, научные труды № 19 Р, т. 1. – Москва: ИЭПП, 2000. – 512 с.
9. Alesina A., Perotti R. Income distribution, political instability, and investment/NBER, working paper. – 1993. – № 4486. – 35 p.
10. Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union // *Final report, Copenhagen Economics*, 2007. – 103 p.
11. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луїна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – 320 с.
12. Foster J. D. Tax reform and human capital formation: putting education into the equation / IPI center for tax analysis, policy report. – 2002. – № 173. – 24 p.
13. Аткинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. с англ., под ред. Л. Л. Любимова. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
14. Report from the commission to the council and the European parliament / Experiment application of a reduced rate of VAT to certain labor-intensive services, SEC. – 2003. – 26 p.
15. Коуди Д., Грош М., Ходдиотт Д. Обеспечение адресности трансфертов в развивающихся странах: анализ опыта и некоторые выводы / Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк, 2004. – 106 с.