

І.В. Барановська, Т.А. Варварич

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ КРИЗИ\*

*У статті проаналізовано проблеми реформування податкової системи в умовах кризи та розроблено пропозиції щодо нагальних потреб реформування податкової системи України.*

*Ключові слова:* податки, криза, реформи.

*Форм. 7. Табл. 2. Літ. 13.*

И.В. Барановская, Т.А. Варварич

## ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

*В статье проанализированы проблемы реформирования налоговой системы в условиях кризиса и разработаны предложения относительно неотложных потребностей реформирования налоговой системы Украины.*

*Ключевые слова:* налоги, кризис, реформы.

I.V. Baranovska, T.A. Varvarylch

## PROBLEMS OF TAX SYSTEM REFORM UNDER CONDITIONS OF CRISIS

*The article analyzes the problems of the tax system reforms under the conditions of crisis, and propositions concerning the urgent tasks in the Ukrainian tax system reforming are carried out.*

*Keywords:* taxes; crisis; reforms.

**Постановка проблеми.** Актуальні проблеми правового регулювання податкових відносин, передусім визначення прав, обов'язків і відповідальності основних суб'єктів, є першочерговою проблемою реформування податкової системи України. Податкова система, поряд з іншими фіскальними інструментами, є головним джерелом формування дохідної частини бюджету держави. При цьому важливе місце належить оподаткуванню саме господарської діяльності (оподаткування використання матеріальних і трудових ресурсів у процесі господарювання та результатів господарської діяльності).

**Аналіз досліджень і публікацій.** Формально податкова система України регламентується Законом України «Про систему оподаткування» [1], але з точки зору економічної науки терміни «система оподаткування» та «податкова система» не збігаються. Більшість фахівців розглядають податкову політику як діяльність держави у сфері встановлення та стягнення податків. Автори у своїх дослідженнях здебільшого не торкаються питань податкових інституцій, які є невід'ємною частиною податкової політики. До визначення податкової системи у фаховій літературі підхід неоднозначний. У ній акцентується увага більше на практичних аспектах оподаткування, тому не звертається увага на уточнен-

---

\* статтю підготовлено на основі доповіді на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми економіки 2008» (12 грудня 2008 р., Національна академія управління, м. Київ).

ня визначення податкової системи. Так, А.М. Соколовська визначає податкову систему як різновид динамічної відкритої системи [12, 13]. Як об'єктивна реальність податкова система є складною багаторівневою системою, до складу якої входять: податкові відносини; нормативно-правові акти, які регулюють ці відносини; конкретні форми оподаткування; фіскальні установи, які справляють податки і здійснюють контроль за їх сплатою. В. Пушкарьова розглядає податкову систему як сукупність податків, що справляються в державі, форми і методи їх побудови, методи обрахування податків і податковий контроль [10, 15]. Деякі спеціалісти податкову систему ототожнюють із системою оподаткування — сукупністю (системою) податків і зборів. Таке визначення пропонують вітчизняні вчені М.Я. Азаров [5], О.Д. Василик [6]. Більш широким є погляд на податкову систему таких науковців, як В.В. Буряковський [9], М.І. Вдовиченко [7] та І.В. Розпутенко [11], які вважають її не простою механічною сукупністю податків, а внутрішньо організованою, функціонально взаємоузгодженою, взаємодоповнюючою цілеспрямованою системою зі своїми методами і принципами побудови, виконавчими структурами, податковим законодавством, органами контролю за справлянням податків.

Найбільш проблемним податком, запозиченим із досвіду зарубіжних країн, є податок на додану вартість [3]. Сам факт його запровадження в Україні можна вважати важливим кроком на шляху формування сучасної податкової системи і розбудови ринкової економіки, оскільки ПДВ вважається найбільш досконалою сучасною формою непрямого оподаткування і відіграє важливу роль у системі державних фінансів більшості розвинених країн та країн з перехідною економікою. Однак в Україні через наявність суттєвих проблем при справлянні ПДВ, які свідчать про недостатню відпрацьованість його механізму, цей важливий податок призвів до відволікання оборотних коштів підприємств та проблем з виконанням бюджету. Причини цього — виникнення зобов'язань із ПДВ до надходження оплати за відвантажені товари в умовах хронічної затримки платежів між підприємствами; несвочасне повернення ПДВ експортерам; необхідність виплати величезних сум відшкодування, які через надмірний обсяг експорту щодо ВВП і випереджаюче зростання вимог відшкодування порівняно з надходженнями ПДВ стають обтяжливими для бюджету; нераціональний розподіл податкового тиску внаслідок необґрунтовано широкого числа звільнень від податку, значна кількість зловживань платників податку при користуванні пільгами і формуванні податкового кредиту.

Незважаючи на досить широкий спектр досліджень вітчизняних і зарубіжних учених з питань справляння податку на додану вартість, деякі питання щодо удосконалення справляння ПДВ в Україні опрацьовані поки що недостатньо, існує потреба подальшого теоретичного обґрунтування напрямів реформування ПДВ, визначення його місця в системі регуляторів економіки, вирішення проблеми відшкодування, порядку сплати і податкових пільг.

**Мета дослідження:** дослідження механізмів адміністрування та утримання ПДВ в Україні, а також податкового навантаження та його впливу на фінансовий результат роботи суб'єкта господарської діяльності.

**Основні результати дослідження.** Проблеми недосконалості податкової системи України відомі давно, однак глобальна світова криза всі ці проблеми

вкрай загострила. Скорочення доходів державного бюджету відбувається неадекватно до зменшення обсягів виробництва та продажу товарів, робіт і послуг. При падінні продажів на 10 % надходження до державного бюджету скорочуються в рази. Недостатнє надходження коштів до бюджету спричиняє економічний спад, породжує недофінансування державного сектору виробничої сфери. Недофінансування бюджетних видатків безпосередньо відображається на прожитковому рівні населення, що не тільки поглиблює кризу, а й ускладнює процес виходу з кризи. Приведення доходів бюджету у відповідність до обсягу реального виробництва стало не тільки нагальною потребою, а й питанням самого існування України як держави. Єдиний шлях виходу з кризи — це реальне, а не косметичне реформування податкової системи.

Згідно з [4], бюджетне навантаження на господарську діяльність визначається за формулою:

$$B = B_3 + ПДВ + Ппр = \frac{s_1}{1+s_1} \times T + \frac{s_2}{1+s_2} (H+T) + s_3 \left( \frac{1}{1+s_2} \times H - \frac{s_2}{1+s_2} \times T \right), \quad (1)$$

де  $\mathcal{C}$  — ціна (обсяг продажу);  $M$  — матеріальні та прирівняні до них витрати (проміжне споживання);  $T$  — трудові витрати (витрати на оплату праці та нарахування на фонд оплати праці);  $H$  — націнка (валовий прибуток);  $s_1$  — сумарна ставка нарахувань на фонд оплати праці;  $s_2$  — ставка ПДВ;  $s_3$  — ставка податку на прибуток;  $B$  — бюджетне навантаження (загальна сума коштів, яка підлягає перерахуванню до державного бюджету);  $ПДВ$  — сума ПДВ до сплати;  $Ппр$  — сума податку на прибуток;  $B_3$  — сума нарахувань на фонд оплати праці.

З формули (1) видно, що базою оподаткування господарської діяльності є лише фонд оплати праці (з нарахуваннями) та націнка, тобто валова додана вартість. Інші складові не входять до бази оподаткування. Така модель податкової системи може бути ефективною лише за:

- стійкого зростання економіки;
- досить високого рівня оплати праці у складі національного продукту;
- високого рівня монетизації економіки;
- низького рівня ухилення від сплати податків.

На жаль, в Україні майже всі ці умови відсутні. Тому реформа податкової системи та розширення бази оподаткування є вкрай нагальною потребою.

Сподівання на значні надходження до бюджету від ПДВ та податку на прибуток в умовах кризи марні. Падіння світових цін на значну групу товарів, які виробляються в Україні, призводить до планово збиткової діяльності цілих галузей економіки.

Найбільш проблемним податком в Україні є ПДВ. Кількість змін, доповнень і роз'яснень до Закону України «Про податок на додану вартість» [2] значна, проте адміністрування цього податку є найбільш складним. Основні схеми ухилення від сплати ПДВ такі: заміщення трудових затрат матеріальними, тіньове споживання, збільшення матеріальних затрат. Сума ПДВ, яка перераховується до бюджету, визначається за формулою:

$$ПДВ = \frac{s_2}{1+s_2} \times (\mathcal{C} - M) = \frac{s_2}{1+s_2} \times (H+T), \quad (2)$$

де  $s_2$  — ставка ПДВ (20%).

За своєю економічною суттю ПДВ є комбінацією двох оборотних податків: фіскального (податкове зобов'язання), та субсидіарного (податковий кредит). Податкове зобов'язання — це податок з продажу за ставкою 20%, а податковий кредит — це субсидія на проміжне споживання за ставкою 20% або податок на проміжне споживання з від'ємною ставкою 20%.

Це дозволяє за певних умов вести господарську діяльність так, що навіть при від'ємній рентабельності можна отримувати дохід у вигляді повернення ПДВ.

Існує думка, що кожен оборот коштів повинен давати надходження до державного бюджету. Сама структура існуючого ПДВ дозволяє провести не один оборот однієї й тієї ж суми грошових коштів, з якої до бюджету нічого не надійде. Тому нагальною потребою є реформування саме ПДВ. На сьогодні відсутнє саме визначення поняття «додана вартість» в економічному та правовому значенні, що також не дозволяє сформулювати визначення бази оподаткування ПДВ.

Реформування передусім потребує субсидіарна властивість податку шляхом її обмеження. Це можливо досягти декількома способами.

1. Введення диференційованих ставок ПДВ. Ставка податкового зобов'язання більша, ніж ставка податкового кредиту або запровадження додаткової ставки нарахування податкового кредиту, яка не підлягає відшкодуванню. У цьому випадку надходження від ПДВ становитимуть:

$$\text{ПДВ} = \frac{s_2}{1+s_2} \times (Ц - M) + \frac{s_4}{1+s_2} \times M, \quad (3)$$

де  $s_4$  — ставка частини податкового кредиту, яка не підлягає відшкодуванню.

Таким чином, збільшення надходжень від ПДВ становитиме:

$$\Delta B_{\text{пдв}} = \frac{s_4}{1+s_2} \times M. \quad (4)$$

Загальне збільшення надходжень складає:

$$\Delta B = \frac{s_4}{1+s_2} \times M - \frac{s_3 s_4}{1+s_2} \times M = \frac{s_4(1-s_3)}{1+s_2} \times M. \quad (5)$$

2. Виключення з податкового кредиту окремих груп затрат, визначених законодавством. Такий метод запроваджується з метою скорочення споживання окремих видів ресурсів. Це стосується насамперед природних ресурсів, економії енерго- та ресурсоспоживання.

В сучасних економічних умовах України введення таких методів не буде ефективним. Це ще більше ускладнить податковий облік, звітність та адміністрування ПДВ, що може повністю знецінити позитивний ефект таких нововведень.

У світовій практиці широко використовуються більш прості та дієві методи обмеження субсидіарної властивості ПДВ, а саме:

1. Податок з продажу. Теоретично такий податок повинен призвести до збільшення надходжень на  $\Delta B = s_5 \times Ц$  ( $s_5$  — ставка податку), але це досить сумнівно, тому що приховати продаж досить легко (особливо в період широко розвинутого готівкового ринку товарів, робіт, послуг та фінансів). У 90-ті роки ХХ ст. в СРСР існував податок з обороту, але він не дав позитивних наслідків.

Крім того, запровадження податку з продажу призведе до ще більшого тиску на фонд оплати праці, що спричинить ще більшу тінізацію заробітної плати.

2. Податок на споживання або на проміжне споживання. Запровадження такого податку має дати надходження у сумі:

$$\Delta B = s_6 \times M. \quad (6)$$

Запровадження податку на проміжне споживання відповідає запровадженню асиметричного ПДВ із коефіцієнтом  $k = (1 + s_2) = 1,2$ , тобто 5% ставка податку на проміжне споживання еквівалентна 6% ставці зменшення нарахування податкового кредиту. Але адміністрування та сплата такого податку досить проста і не потребує значного адміністрування. Найкращим заохоченням до сумлінної сплати податку було б запровадження норми, яка б забороняла віднесення будь-яких затрат до складу валових витрат без сплати податку на проміжне споживання. При цьому зростання надходжень до бюджету становило би:

$$\Delta B = s_6 \times M - \frac{s_6 \times s_2}{1 + s_2} \times M - \frac{s_6 \times s_3}{1 + s_2} \times M = \frac{s_6(1 - s_3)}{1 + s_2} \times M. \quad (7)$$

Обсяг проміжного споживання за 2000–2005 рр. та можливий ефект від податку на проміжне споживання (ППС) за ставкою 5% становив би (табл. 1)

Таблиця 1. Ефект від запровадження ППС, млн. грн.\*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Проміжне споживання	229631	280030	302814	363487	496942	607029
Можливий ППС за ставкою 5%	13778	16802	18169	21809	29817	36422

\* розраховано за даними [13].

З урахуванням зменшення надходжень від ПДВ та податку на прибуток чистий ефект від запровадження ППС за ці ж роки мав би становити (табл. 2).

Таблиця 2. Скоригований ефект від запровадження ППС, млн. грн.\*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Проміжне споживання	229631	280030	302814	363487	496942	607029
Загальне збільшення надходжень	8611	10501	11356	13631	18635	22764

\* розраховано за даними [13].

Також слід зазначити, що в усіх успішних економіках світу (Євросоюз, США, Канада) існує або податок на споживання, або податок з продажу, або обидва разом, причому деякі з цих успішних економік не мають такого податку, як ПДВ (США, Канада).

Заслужують на увагу ще декілька властивостей податку на проміжне споживання:

1. Включення до бази оподаткування проміжного споживання призводить до повного охоплення оподаткуванням всіх елементів господарської діяльності.

2. Запровадження такого податку повинно призвести до скорочення кількості ланцюжків на шляху товарів від виробника до споживача, що має суттєво позначитися на рівні роздрібних цін.

3. Значна кількість схем ухилення від оподаткування стане неефективними, тому що на кожному обороті коштів необхідно сплачувати податок. Втра-

чається сенс нарощувати обсяг оборотів для накопичування податкового кредиту з ПДВ, тому повинні зрости надходження і від ПДВ, що робить можливим перегляд ставки оподаткування ПДВ у бік зниження.

4. Виплати «конвертної» зарплати, які базуються також на заміщенні трудових витрат матеріальними, також зменшаться, що робить можливим суттєве зменшення розміру нарахувань на оплату праці.

5. Можливе скорочення використання деяких матеріальних ресурсів, насамперед енергетичних.

6. Тіньове, приховане споживання також деякою мірою втратить привабливість, тому що товари, придбані за рахунок господарюючого суб'єкта, будуть дорожчими на суму податку на споживання, ніж той самий товар, придбаний за готівку.

7. Як свідчить досвід, під час кризи рівень споживання скорочується значно менше, ніж обсяги продажу та прибутку, тому надходження від податку на проміжне споживання будуть більш стабільними та прогнозованими, ніж надходження від інших податків.

8. Запровадження податку на проміжне споживання має не тільки фіскальне значення, але й суттєво впливає на рівень детінізації економіки в цілому, стабілізацію надходжень, ресурсозберігаючий і протикризисовий ефект.

9. Також слід зазначити, що ППС має компенсуючу властивість. При зниженні цін на готову продукцію або скороченні обсягів продажу товарів, робіт і послуг, а також у випадку зростання цін на сировину та комплектуючі обсяг надходжень від ППС не зазнає різкого скорочення, так як це відбувається з надходженням від ПДВ та податку на прибуток. Таким чином ППС компенсує зменшення надходжень до бюджету від інших податків.

10. ППС може мати ресурсозберігаючу роль, якщо передбачити диференційовані ставки цього податку на окремі види ресурсів. Передусім це стосується природних, енергетичних ресурсів тощо. Якщо замість цілого ряду платежів за споживання, використання та експлуатацію природних ресурсів ввести спеціальну ставку податку на проміжне споживання цих ресурсів, то це дозволить перейти від фіксованих, а часто і недостатньо обґрунтованих платежів, до їх адвалорного визначення. Це стосується плати за використання водних ресурсів у промислових цілях, забруднення навколишнього середовища, шкідливі викиди в атмосферу, використання радіочастот тощо.

**Висновки.** Введення ППС дозволить поетапно гармонізувати податкову систему, вивести її на такий рівень, коли всі суб'єкти господарської діяльності, які виробляють (купують) за однаковою вартістю (собівартістю) та продають однаковий товар (роботу, послугу) за однаковою ціною, будуть сплачувати приблизно однакову суму податків, незалежно від того, виробляють вони цей товар самі чи закуповують у постачальника. Сума податку у такому випадку не повинна суттєво залежати від складових собівартості. В сучасних умовах посередник знаходиться в набагато кращих умовах, ніж виробник, особливо якщо у виробника значну частку витрат складають витрати на оплату праці.

Основні принципи гармонізації податкової системи:

- зменшення ставки ПДВ до рівня подвійної ставки ППС. Таке співвідношення ставок зробить економічно недоцільним штучне завищення матеріаль-



них витрат і штучне накопичення податкового кредиту. Вартість послуг зі збільшення податкового кредиту (а також конвертації безготівкових коштів у готівку) зросте до більшого рівня, ніж подвійна ставка ППС;

- виключення фонду оплати праці (ФОП) із бази оподаткування ПДВ. Така реформа зменшить податковий тиск на заробітну плату на 20%, що дозволить частково зменшити рівень тінізації заробітної плати. Введення ППС компенсує зменшення надходжень до Пенсійного фонду України, особливо враховуючи те, що проміжне споживання в Україні значно перевищує витрати на оплату праці;

- зниження нарахувань на ФОП. Заміна всіх нарахувань на ФОП на єдиний податок на трудові ресурси зі ставкою, яка приблизно дорівнює ставці ППС. Така реформа призведе до зростання оплати праці та зростання частки оплати праці у вартості національного продукту. «Конвертна» зарплата стане економічно недоцільною як для роботодавця, так і для робітника. Для окремих категорій працівників доцільним було б введення диференційованих ставок податку на трудові ресурси, зокрема для таких категорій як перше робоче місце, працевлаштування інвалідів, молоді спеціалісти доцільно було б використовувати на деякий період часу (1–3 роки) знижену ставку податку. А на використання праці іноземців, на умовах неповної зайнятості тощо — навпаки, підвищену.

Економіка України високозатратна. Рівень матеріальних затрат на підприємствах дуже високий. Майже всі суб'єкти господарської діяльності свідомо завищують матеріальні затрати для зменшення оподаткування. Проводиться заміщення трудових затрат матеріальними. Введення податку на проміжне споживання дозволить зменшити в рази матеріало- та ресурсозатратність економіки країни.

1. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 №1251-XII // zakon1.rada.gov.ua.
2. Про податок на додану вартість: Закон України від 03.04.1997 №168/97-ВР // zakon1.rada.gov.ua.
3. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28.12.1994 №334/94-ВР // zakon1.rada.gov.ua.
4. Барановська І.В. Сучасна податкова система України з точки зору підприємця // Актуальні проблеми економіки.— 2008.— 8. — С. 172–183.
5. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. — К.: НДФІ, 2004. — Т. 3: Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів. — 308 с.
6. Василик О.Д. Податкова система України: Навч. посібник. — К.: Поліграфкнига, 2004. — 478 с.
7. Вдовиченко М.І. Про ефективність податкової системи в Україні // Фінанси України.— 1999.— №3. — С. 99–108.
8. Вишневецький В.П. До питання про ідею єдиного податку // Фінанси України.— 2000.— №7. — С. 11–16.
9. Податки / В.В. Буряковський, Б.Я. Кармазин, С.В. Каламбет, О.А. Водолазька; За ред. В.В. Буряковського. — Д.: Пороги, 1998. — 481 с.
10. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 191 с.
11. Розпутенко І.В. Податкова політика і економічні реформи: Навч. посібник. — К.: Вид-во УАДУ, 1996. — 120 с.
12. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. — К.: Знання-Прес, 2004. — 454 с.
13. Статистична інформація / Державний комітет статистики України // www.ukrstat.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 26.12.2008.