



Цікаві факти про ПДВ

В Україні податок на додану вартість (ПДВ) є основним джерелом наповнення бюджету (у 2013 році ПДВ становив 29% усіх доходів консолідованого бюджету, або 128.3 млрд. грн. з урахуванням відшкодування). Незважаючи на те, що ПДВ є податком на споживання, у податкових витратах бізнесу він відіграє навіть більшу роль, ніж єдиний соціальний внесок. Через свою вагомість, складність адміністрування та, як наслідок, корупційність ПДВ викликає багато нарікань. Однак, незважаючи на його «проблемність» в Україні, альтернатив цьому податку немає, особливо в умовах наших євроінтеграційних прагнень. Адже справляння ПДВ є обов'язковою вимогою для усіх країн-членів.

Навіть якщо ПДВ – це наша податкова доля, немає нічого поганого в тому, щоб удосконалити цей податок. У зв'язку з цим цікавим є європейський досвід. В ЄС адміністрування ПДВ більше схоже на адміністрування податку з продажів, який так подобається українським бізнесменам, аніж на той ПДВ, до якого ми всі звикли. Через необхідність узгодженості між країнами з різними ставками податку Єврокомісія зважилась на експеримент, при якому проміжні операції (наприклад, постачання складових для виробництва автомобілів тощо) між країнами-членами обліковуються за нульовою ставкою, а сам податок стягується вже на етапі кінцевого споживання (фактично податок із продажу). Таким чином, значно зменшується проблема ПДВ-відшкодування (оскільки авансом ПДВ не сплачується), підприємства потребують набагато менше обігових коштів, а саме адміністрування податку стає більш простим.

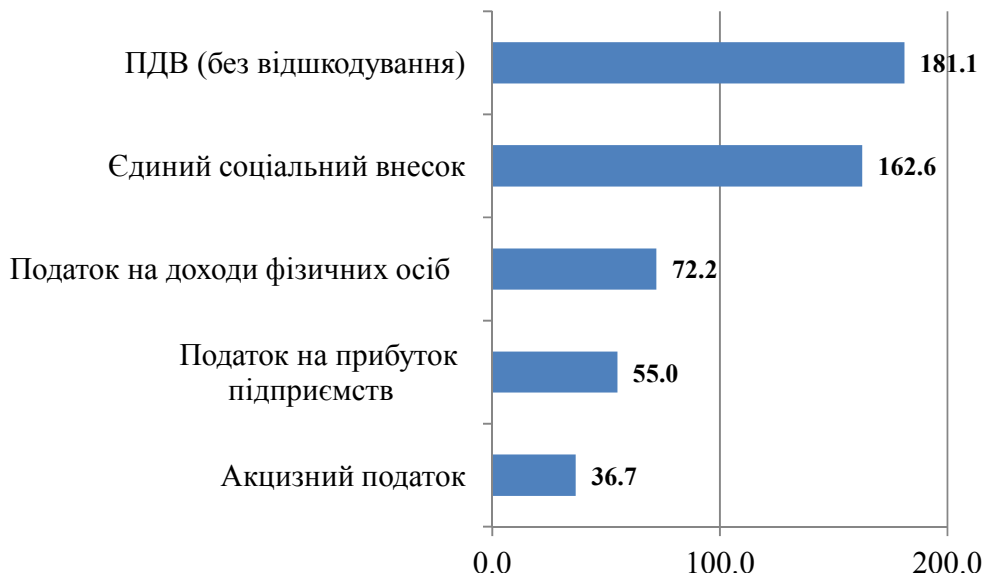
Було б доцільним і в Україні подумати над можливістю спрощення ПДВ адміністрування відповідно до європейських практик. Звичайно, на заваді такого кроку, окрім усього іншого, буде ризик тимчасової втрати частини доходів (зараз ПДВ стягується авансом, а європейський механізм, принаймні частково, передбачає сплату вже за фактом споживання). Однак з огляду на те, скільки український бюджет витрачає на державну підтримку підприємств (у 2013 році 50.8 млрд. грн., куди входить субсидування вугільної галузі, сільського господарства тощо), існують певні можливості для того, щоб бюджет взяв на себе вартість ПДВ-кредитування. Це, по-перше, буде помітне полегшення умов ведення бізнесу без створення перекосів та корупційних схем (принаймні буде менша потреба в обігових коштах, що вартують 15–20% річних), а, по-друге, це буде дієвий крок до європейської моделі податкового врядування.

Чому ПДВ?

Кожна податкова реформа в Україні починається з пропозиції скасувати податок на додану вартість (ПДВ). Підприємці дуже незадоволені існуванням ПДВ і завжди вказують, що цей податок ускладнює їм життя. Тут важливо розуміти, що однією з причин такого незадоволення є те, що ПДВ «з'їдає» значну частину обігових коштів бізнесу (див. Мал. 1), і при цьому фактично неможливо ухилитися від його сплати. Однак, «невідворотність» ПДВ та його вага не є основною хворобою цього податку. Справжня проблема полягає в тому, що ПДВ (а) складно адмініструвати, (б) він дає

широкі можливості для шахрайства та корупції (як-от системне хабарництво при ПДВ-відшкодуванні), (в) необхідність ПДВ-кредитування спричиняє значні додаткові витрати. Виникає питання – чому ж при такій «проблемності» та постійних наріканнях з боку бізнесменів цей податок досі існує, ним користуються в більшості країн світу і, очевидно, поки немає жодних планів ні в Україні, ні у світі від нього відмовлятися? Саме для того, щоб зрозуміти, в чому ж суть ПДВ, як він працює і чому його досі не замінили, наприклад, на податок із продажів, ми й підготували цю записку.

Мал. 1. П'ять найбільших податків та зборів в Україні, млрд. грн., 2013 рік.



Джерело: Державне казначейство України.

Як працює ПДВ?

Про ПДВ потрібно пам'ятати перш за все дві речі: (i) цей податок є «наскрізним», тобто таким, який рівномірно проходить через увесь виробничий ланцюг, (ii) цей податок завжди і за будь-яких умов стягується з кінцевого споживача.

Цікаво, що саме його рівномірність для всіх етапів виробництва та, як наслідок, відсутність

накопичувального «каскадного» ефекту (на відміну від податку з обороту) і стали тією відмінною рисою, яка завоювала симпатію до ПДВ у більшості країн світу¹.

¹ Важливо при цьому розуміти, що рівномірність та нейтральність ПДВ досягаються саме після продажу товару/ послуги кінцевому споживачу. Під час виробництва деякі підприємства повинні нести значні затрати на ПДВ-кредитування (див. нижче).

Про ПДВ потрібно пам'ятати дві речі: (i) цей податок є «наскрізний», (ii) цей податок завжди і за будь-яких умов стягується з кінцевого споживача.

Працює ПДВ таким чином, що на кожному етапі виробництва до собівартості додається 20% податку, які продавець «відносить» до бюджету, а покупець зі свого боку записує собі як «ПДВ-кредит» і зменшує на цей «кредит» свої

податкові зобов'язання, коли продає продукцію наступному виробнику (див. Мал. 3).

Таким чином, кінцева «націнка» ПДВ на будь-який товар/ послугу завжди становить 20% незалежно від того, скільки було етапів виробництва і в яких країнах виготовлялися складові певного товару. А сам податок врешті-решт сплачується з кишені звичайного споживача незалежно від того, коли та в яку країну постачається кінцевий товар/ послуга.

Вставка №1. Історія податку на додану вартість

Як пов'язані між собою податок на додану вартість і компанія Сіменс? Вочевидь, Сіменс сплачує ПДВ. Це ще не все: виявляється, що саме Вільгельм Сіменс (син Вернера Сіменса, засновника компанії) придумав ПДВ у 1918 році. Утім, кілька десятків років ПДВ існував винятково у вигляді ідеї, аж поки французький економіст Моріс Лоре не довів цей задум до робочого вигляду і не запровадив податок у Франції в 1954 році.

Враховуючи, що податки – в тій чи іншій формі – виникли з появою перших цивілізацій, є всі підстави вважати ПДВ «молодим» податком. Незважаючи на юний вік, ПДВ є основним наповнювачем бюджетів багатьох країн світу. Наприклад, в Україні надходження від ПДВ становлять 37,6% Державного і 28,9% консолідованого бюджетів (2013 рік).

Певною мірою ПДВ і прижився саме тому, що дозволив країнам відносно легко підлатати бюджетні дірки, які виникли в результаті розширення ролі держави в середині ХХ століття. Поширенню ПДВ сприяв і той факт, що Європейська економічна спільнота (прототип ЄС), яка виникла в 1957 році, в 1967 році зробила запровадження ПДВ обов'язковою умовою членства. В Україні ПДВ з'явився у 1992 році; в СРСР ПДВ не було.

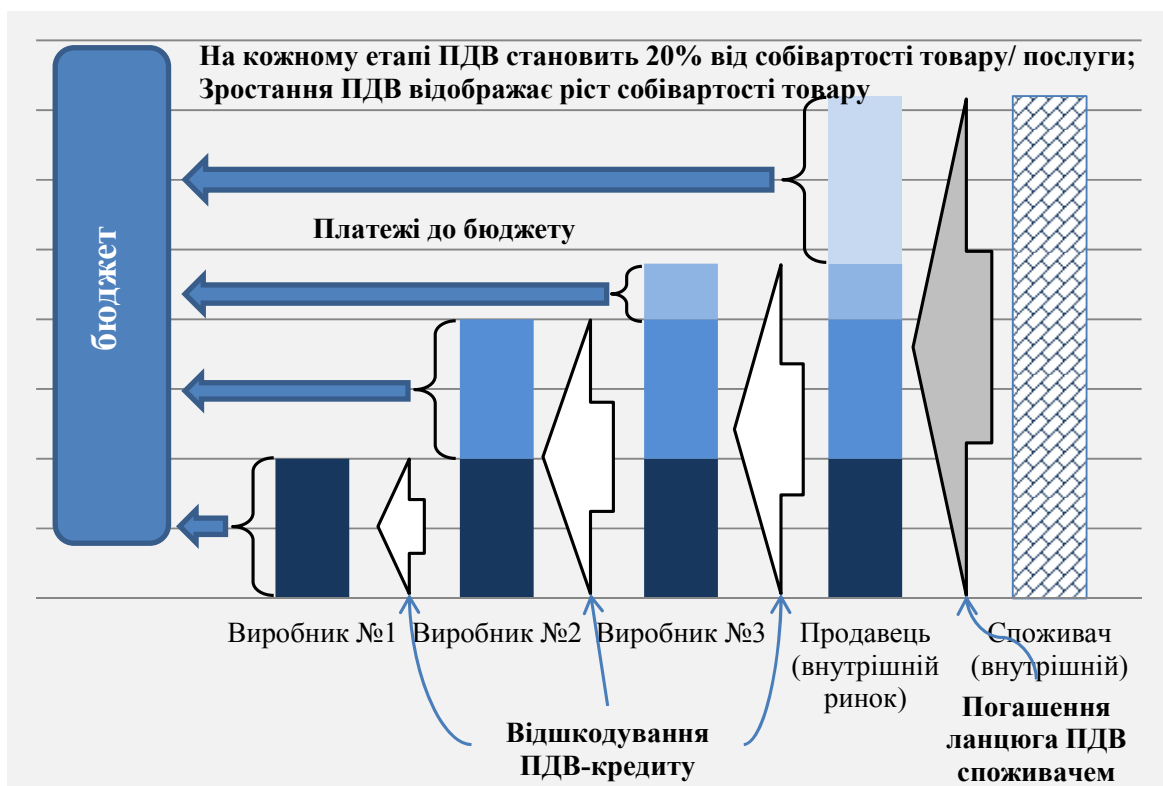
ПДВ використовується в більш ніж 140 країнах світу, але є й противники цього податку. Найвідоміша країна, де немає ПДВ, – США: Штати проти введення ПДВ на федеральному рівні, а для рівня штату/громади ПДВ погано пристосований, бо заважав би внутрішній торгівлі. Також ПДВ відсутній у багатьох мікродержавах, де майже нічого не виробляється, а також у країнах багатих на природні ресурси у зв'язку із наявністю в них інших джерел доходу.

За десятки років функціонування ПДВ вже накопичилося достатньо інформації, як можна вдосконалити цей податок, і зараз багато країн світу знаходяться в процесі реформування ПДВ. Серед найпоширеніших цілей реформ: встановлення нижчих ставок ПДВ на товари першої необхідності, спрощення адміністрування та сплати ПДВ, боротьба з ухиленням від сплати ПДВ, адаптація ПДВ до прискорення інтеграційних процесів тощо.

Мал. 2. ПДВ у країнах світу.



Мал. 3. Умовна схема «ПДВ-ланцюга» (внутрішній споживач).



ПДВ-кредит для бюджету

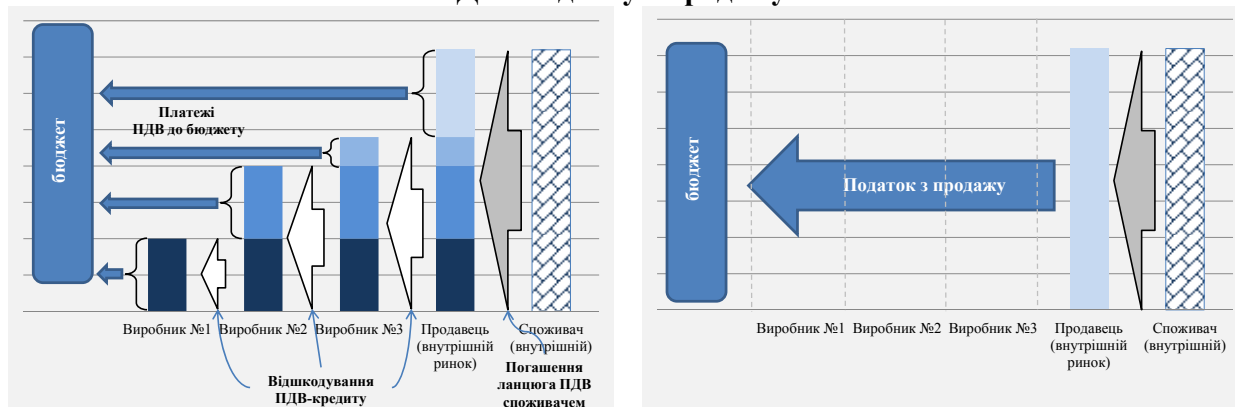
«Нейтральність» для виробників, насправді, лише частина тієї привабливості, яка зробила ПДВ настільки популярним у світі. Податок із продажів, наприклад, теж нейтральний (не плутати з податком з обороту). Але! Податок із продажів стягується вже коли товар/ послуга досягають кінцевого споживача. А от ПДВ можна стягувати до бюджету авансом (!) задовго до того, коли весь виробничий процес завершився. ПДВ сплачується, ще коли встановлюється виробниче обладнання. ПДВ сплачується, коли тільки здійснюється розвідка корисних копалин. ПДВ може бути сплачений за декілька років до того, як товар потрапить на полицю магазину та буде оплачений покупцем. І

весь цей час ПДВ, який залишається податком із кінцевого споживача, кредитується бізнесом і дає можливість державі поповнювати бюджет, незважаючи на те, чи куплять вироблений товар коли-небудь чи ні.

ПДВ можна стягувати до бюджету авансом (!) задовго до того, коли весь виробничий процес завершився.

Як уже згадувалося, саме це постійне кредитування бізнесом держави (авансові сплати ПДВ) та, відповідно, потреба в значних обігових коштах для обслуговування ПДВ і є основним подразником для бізнесу.

Мал. 4. Механізм стягнення ПВД та податку з продажу.



Як впізнати кінцевого споживача?

Ключовим елементом розуміння ПДВ є розуміння того, хто такий кінцевий споживач. Адже для виробника обладнання компанія, яка його придбала, і є кінцевим споживачем. А для видобуваючої компанії таким споживачем є будь-який покупець нафти/ газу. Ця продукція далі може використовуватися для виробництва нових товарів, але тоді виникає питання – як в такому потоці різноманітних операцій з'ясувати, хто ж саме є кінцевим споживачем, а хто ні?

Кінцевий споживач – це той, хто купує товар/ послугу для власного користування

Насправді, відповідь на це нібито заплутане питання досить проста: якщо економічний агент реєструється у фіскальній службі для обліку ПДВ – це і є показником того, що споживач «проміжний», і такий споживач ще скористається своїм ПДВ-кредитом. Натомість відсутність такого статусу чітко вказує, що Ви маєте справу з тим самим кінцевим споживачем,

який повною мірою відшкодовує вартість ПДВ за свій рахунок.

Такий механізм «сортування» покупців працює майже автоматично. Той, хто планує подальше виробництво, має стимул ідентифікуватися як

«проміжний» споживач, оскільки це зменшує податкове навантаження. А той, хто купує товар для себе ніколи не буде ставати на облік як платник ПДВ, оскільки, окрім адміністративних витрат, це для нього нічого не несе.

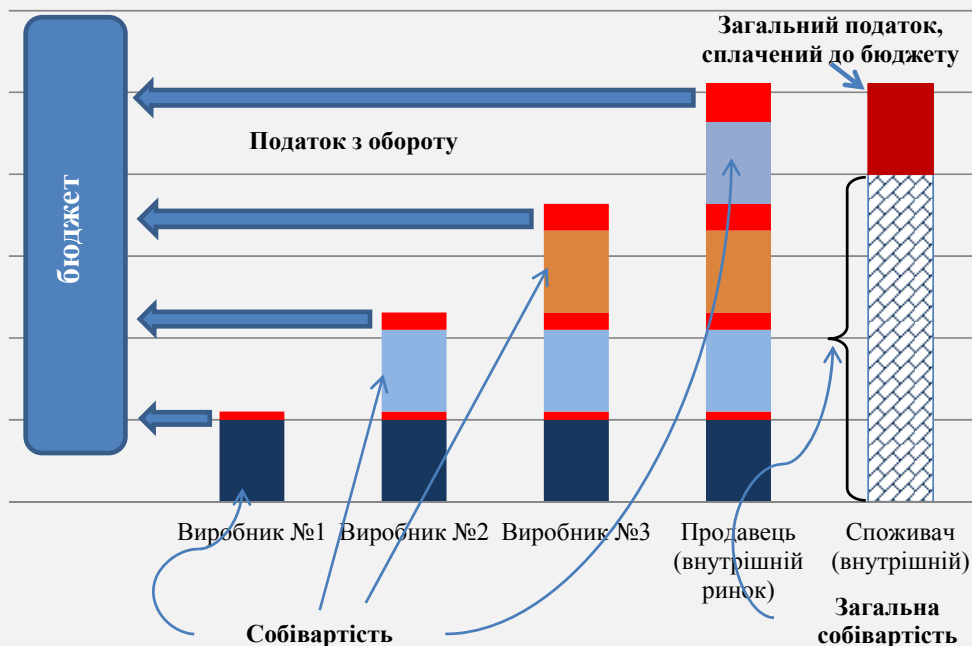
Вставка №2. Податок з обороту.

Податок із продажу часто плутають із податком з обороту. Однак ці два фіскальні інструменти мають дуже серйозну відмінність. Податок із продажу стягується на етапі продажу товару кінцевому споживачу, тоді як податок з обороту стягується на кожному етапі виробництва. Це фактично той же самий ПДВ тільки без ПДВ-кредиту та, відповідно, без ПДВ-відшкодування.

Через простоту адміністрування, а також можливість стягнення на всіх етапах виробництва деякі країни користуються цим податком (наприклад, Південно-Африканська Республіка використовує цей податок паралельно з ПДВ). Утім, через так званий «каскадний» ефект застосування податку з обороту дуже обмежене.

Суть «каскадного» ефекту полягає в тому, що на кожному наступному етапі виробничого процесу цей податок працює з накопичувальним ефектом. Це, звичайно, не є проблемою, якщо у вас досить просте виробництво (навіть навпаки, адміністрування легше та дешевше). Однак податок з обороту є серйозною перешкодою для високотехнологічних виробників, оскільки для них податкове навантаження може бути значно вищим, ніж у країнах, які використовують ПДВ чи податок із продажів.

Мал. 5. «Каскадний» ефект податку з обороту.



Секрети ПДВ-відшкодування

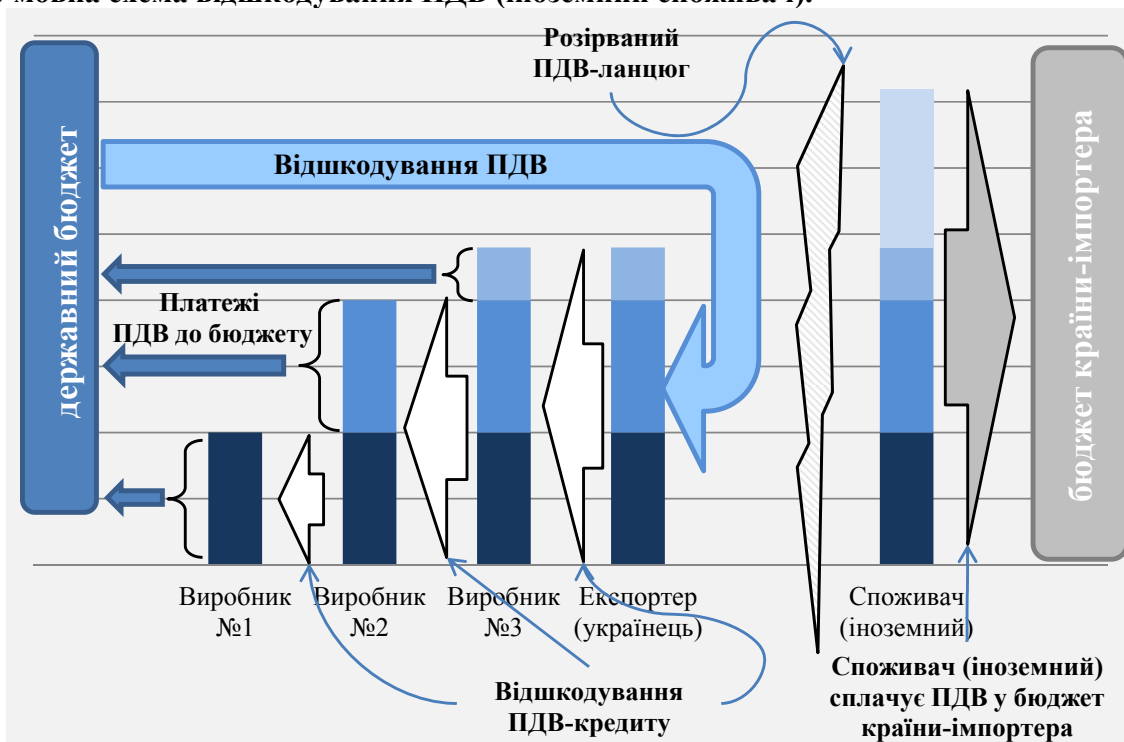
Відмінною рисою ПДВ є постійна потреба у його відшкодуванні експортерами. Філософія податку передбачає, що його платять громадяни тих країн, де продається кінцевий товар. Тому, коли якась продукція перетинає кордон, виникає проблема подвійного оподаткування – ПДВ спочатку був сплачений авансом в український бюджет, а потім його стягують ще раз за місцем продажу товару! Зважаючи на цю проблему, країни домовилися між собою, що при експорті товару, виробник просто повертає із бюджету сплачений авансом ПДВ, а оподаткування вже повноцінно здійснюється за кордоном і гроші надходять до бюджету за місцем покупки товару кінцевим споживачем (див. Мал. 6).

Цікавим також є і спосіб обліку ПДВ-відшкодувань. Справа в тому, що відшкодування ПДВ з бюджету відображається у фіскальних рахунках, як дохід з від'ємним знаком (див. Мал. 7). За логікою таке відображення, напевно, має сенс, однак, з іншого

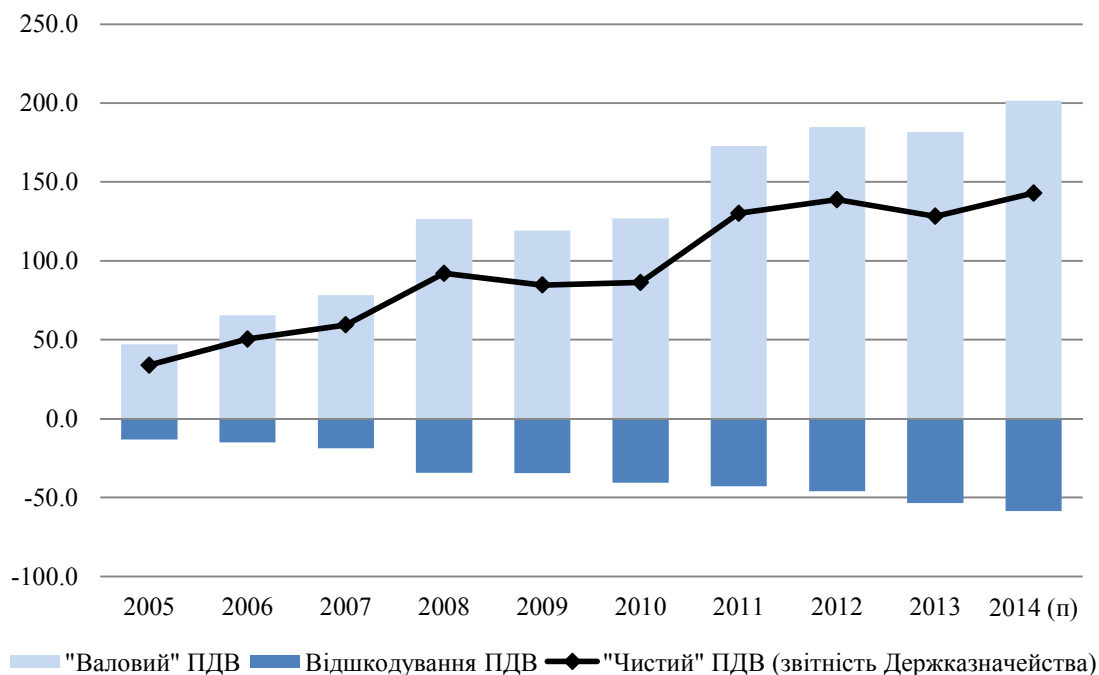
боку, такий підхід дає можливість маніпулювати показниками наповнення бюджету, «регулюючи» обсяги повернення ПДВ: «робіте» менше відшкодування і доходи бюджету показують вражаюче зростання (!). Напевно, не потрібно уточнювати, що такий спосіб «наповнення» бюджету став особливо популярним у нашій країні, що й стало постійною причиною накопичення боргів перед експортерами.

Філософія ПДВ передбачає, що його платять громадяни тих країн, де продається кінцевий товар. Коли продукція перетинає кордон, виникає проблема подвійного оподаткування. Тому країни домовилися, що під час експорту товару виробник просто повертає з бюджету сплачений авансом ПДВ.

Мал. 6. Умовна схема відшкодування ПДВ (іноземний споживач).



Мал. 7. Відшкодування ПДВ, «валовий» та «чистий» ПДВ, млрд. грн.



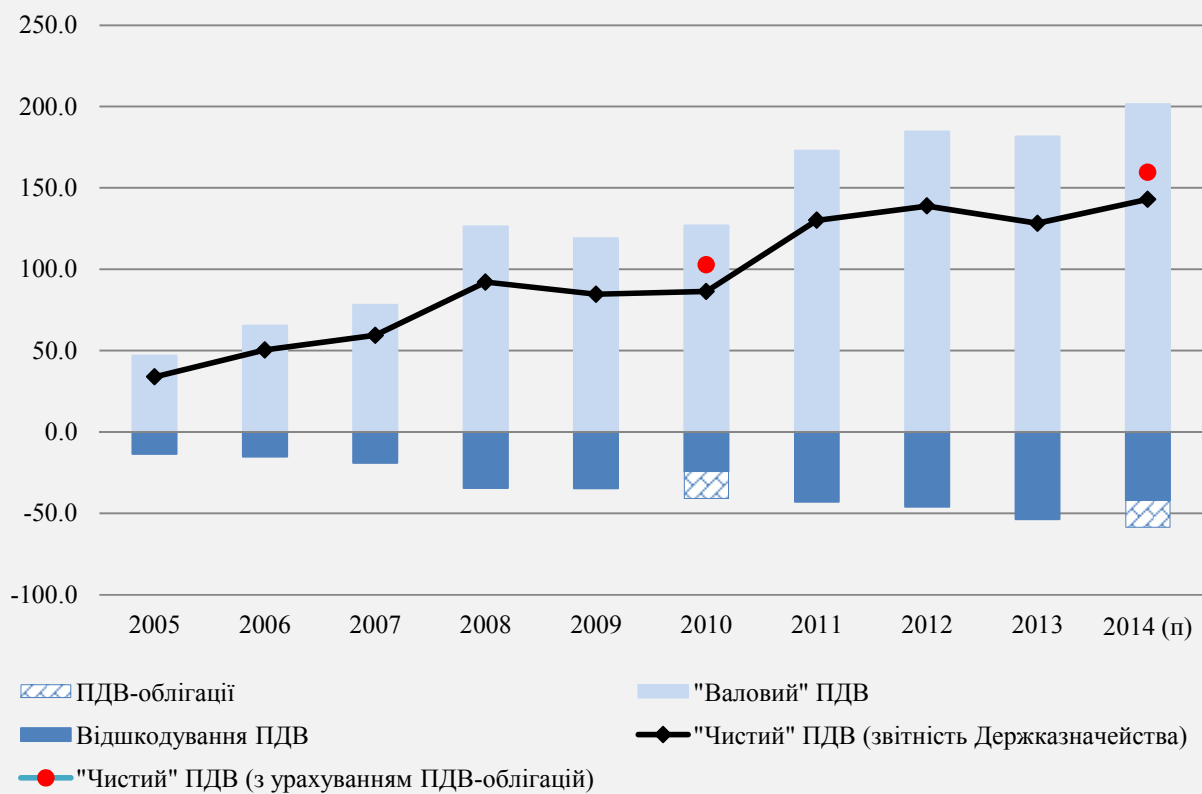
Джерело: Державне казначейство України.

Вставка № 3. ПДВ-облігації.

Вся історія ПДВ в українських умовах ускладнюється таким унікальним інструментом як ПДВ-облігації. Швидкість накопичення ПДВ-заборгованості перед експортерами призводить до того, що час від часу в урядовців з'являється бажання віддати борги цінними паперами замість живих грошей. Бізнес таке рішення влаштовує, оскільки ПДВ-облігації мають чіткий статус державного боргу і у випадку непогашення тягнуть за собою технічний дефолт країни. В той час сама по собі ПДВ-заборгованість ніяких жорстких зобов'язань на урядовців не накладає (навіть пеня за затримку виплати не сплачується). Окрім того, ПДВ-облігаціями активно цікавляться фінансові інституції (щоправда зі значними дисконтом), що робить ці папери досить ліквідними. Тому, коли з'являється новий випуск ПДВ-облігацій і банки, і експортери досить активно користуються цим інструментом.

Однак, нас цікавить не стільки саме існування цього інструменту, як його вплив на фіскальну статистику. Адже ПДВ-облігації у фіскальних рахунках відображаються як ПДВ-відшкодування живими грошима, хоча жодної копійки на це з бюджету не витрачається. Як наслідок, під час випуску ПДВ-облігацій знижується показник реальних надходжень до бюджету (див. Мал. 8). Іншими словами, якщо у 2010-му році відшкодування ПДВ становило 40.7 млрд. грн. при тому, що ПДВ-облігаціями відшкодували 16.4 млрд. грн., то насправді реальне ПДВ-відшкодування становило 24.3 млрд. грн., а реальні ПДВ-доходи бюджету – 102.7 млрд. грн., а не 86.3 млрд. грн., як про це сказано у звітності Держказначейства. «Зекономлені» гроші, насправді, можна побачити як накопичені залишки на рахунках (або залишки на депозитах) на кінець звітного періоду.

Мал. 8. Особливості обліку ПДВ-облігацій, млрд. грн.



Джерело: Державне казначейство України.

ПДВ по-європейськи чи податок з продажу?

Важливим аргументом на користь збереження ПДВ для України є вимога Європейського Союзу використовувати цей податок у країнах-членах ЄС. В умовах євроінтеграційних прагнень говорити про відміну ПДВ і заміну його на податок із продажу немає особливого змісту: перебудовувати податкову систему для тимчасових потреб дорого та неефективно. Проте, потрібно розуміти, що в ЄС функціонування ПДВ має певні особливості, які роблять його більш схожим на податок із продажу, ніж на той ПДВ, який ми звикли спостерігати у повсякденному житті.

Суть полягає в тому, що на етапі інтеграції перед європейцями постала дуже непроста проблема – як організувати взаємозалік ПДВ-кредиту між

країнами в умовах, коли різні країни справляють різні ставки ПДВ (Таблиця 1). Окрім того, оскільки митне оформлення товарообороту припинилося, то все адміністрування ПДВ-ланцюга ставало дещо вимогливим. Фактично ми говоримо про те, що ЄС був змушений вирішувати, яким чином облаштовувати стягнення ПДВ на регіональному рівні. Якщо проводити аналогії з Україною, то це те саме, що організувати стягнення ПДВ у бюджет кожної області при тому, що ставки податків між областями сильно відрізняються. Завдання не з легких!

Рішення було знайдене досить оригінальне (експериментальне). Фактично європейці запровадили своєрідний гібрид стандартного ПДВ та податку з продажу. Суть його полягає у тому, що експортно-імпортні операції між країнами членами обліковуються без стягнення

ПДВ. Податок сплачується тільки на етапі продажу товару кінцевому споживачу і кошти надходять до бюджету тієї країни, де цей товар був придбаний.

Європейці запровадили у себе своєрідний гібрид стандартного ПДВ та податку з продажу. У ЄС експортно-імпортні операції між країнами членами обліковуються без стягнення ПДВ, а сплата податку здійснюється на етапі продажу товару кінцевому споживачу.

Механіка такого адміністрування наступна: усім юридичним особам присвоюється ПДВ-номер і при оформленні поставки вказується, на який ПДВ-номер було передано товар чи послугу. Така естафета (без жодного стягнення ПДВ) може продовжуватися доти, поки платник ПДВ не продасть свій товар/ послугу покупцю без ПДВ-номера (див. Мал. 9). Така операція і є індикатором «акту кінцевого споживання» і саме на цьому етапі продавець додає до собівартості товару ПДВ (ставка податку країни-споживача), а стягнуті кошти перераховує до місцевого бюджету.

Важливо, що при цьому операції в середині окремо взятої країни адмініструються та обліковуються за стандартними процедурами – з ПДВ-кредитом та стягненням ПДВ до бюджету на кожному етапі.

Також цікаво, що деякі країни ЄС для залучення інвесторів та збільшення своєї привабливості навіть відмовляються від стягнення ПДВ на етапі імпорту товару з третіх країн. Наприклад, Бельгія та Нідерланди для збільшення товаропотоку через свої порти відмовилися від стягнення ПДВ з імпорту для максимального спрощення та здешевлення імпортних операцій при здійсненні їх через свою територію. Фактично, підприємець, який завозить товар через такі порти, потребує на 20% менше оборотних коштів. А якщо подальші етапи виробництва здійснюються в різних країнах-членах ЄС, то фактично ми маємо чистий механізм податку з продажу у європейському виконанні (див. Мал. 9).

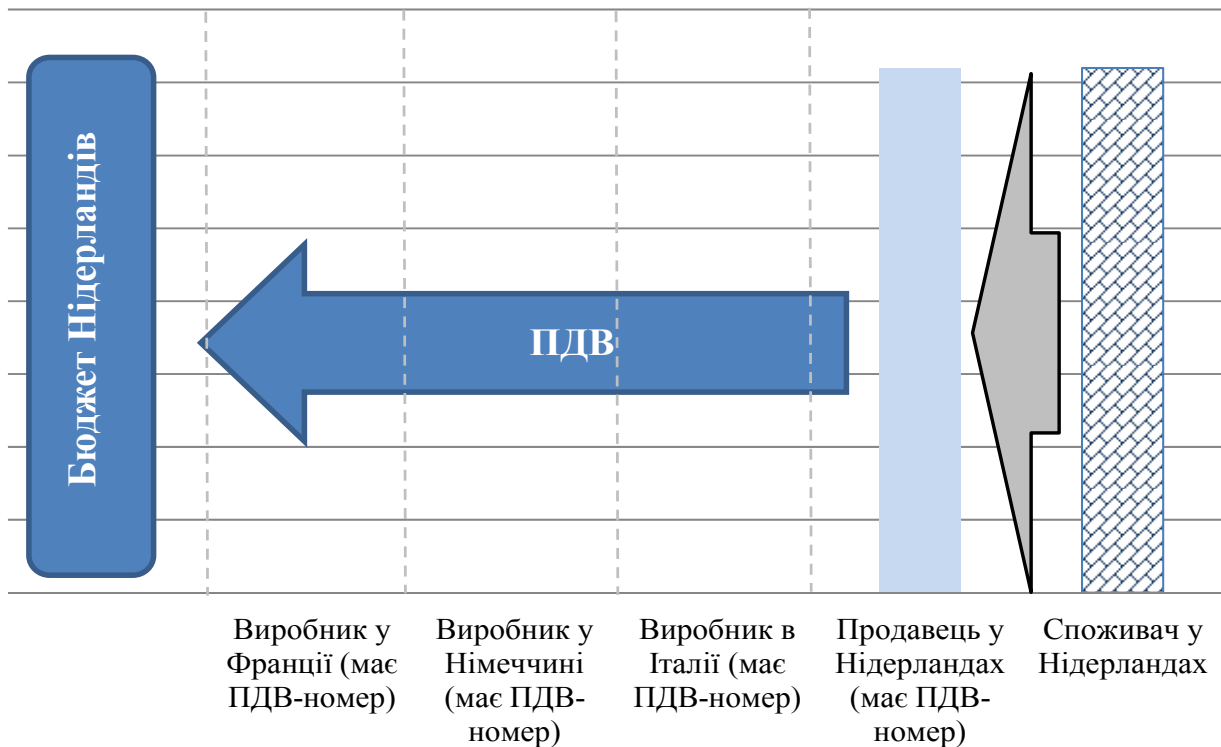
Напевно, не потрібно пояснювати, що при такому механізмі проблема відшкодування ПДВ експортерам значно спрощується, оскільки в багатьох випадках ПДВ до бюджету вже просто не вноситься, а тому і не потребує відшкодування.

Таблиця 1. Ставки ПДВ у країнах ЄС, 2014 рік

Країни	Ставка ПДВ
Угорщина	27%
Данія, Хорватія, Швеція	25%
Румунія, Фінляндія	24%
Греція, Португалія, Ірландія, Польща	23%
Італія, Словенія	22%
Бельгія, Чеська Республіка, Іспанія, Латвія, Литва, Нідерланди	21%
Болгарія, Естонія, Франція, Австрія, Словацька Республіка, Великобританія	20%
Німеччина, Кіпр	19%
Мальта	18%
Люксембург	15%

Джерело: Єврокомісія.

Мал. 9. Умовна схема адміністрування ПДВ у ЄС при експортно-імпортних операціях між країнами-членами.



Вставка № 4. Помилки 1-го та 2-го типу, або Чи обов’язково платити ПДВ авансом?

В економічній науці є таке поняття як помилки 1-го та 2-го типу. У першому випадку (помилка 1-го типу) – це коли хтось «знаходить» те, чого не існує (наприклад, визнати вину насправді невинної людини), у другому випадку (помилка 2-го типу) говориться про нездатність знайти/ помітити реальне явище, яке нас цікавить (наприклад, коли у суді не можуть довести вину людини, яка насправді є злочинцем). І фактично, коли посадовці, політики та науковці говорять про використання певних адміністративних важелів, то в цивілізованих країнах дискусія зводиться до того, як знайти ту «золоту середину» державного втручання, щоб зменшувати помилки 2-го типу (а чиновник зорієнтований саме на це) і при цьому не генерувати занадто багато помилок 1-го типу. Саме тому у світі орієнтуються на декларативний принцип дозвільних систем, а механізми протидії шахрайству та корупції використовують оцінки ризику замість тотального контролю.

В українських умовах, на жаль, вся дискусія, в тому числі і в площині адміністрування ПДВ, проводиться здебільшого в руслі «не дай Бог, щось пропустимо», що виливається в надмірне адміністрування у всіх сферах. У той же час і тотальний контроль, і авансовий механізм сплати ПДВ ніколи не захищали від виникнення корупційних схем (згадати тільки схеми імпорту нафтопродуктів Курченка, коли мільярди потенційних податків проходили повз

бюджет). Проте надмірне адміністрування успішно «справлялося» з накопиченням ПДВ-боргу та корупційним відшкодуванням ПДВ експортерам.


Саме цю особливість обговорення податкових реформ і зменшення ролі держави потрібно мати на увазі, коли у відповідь на цей звіт передбачувано з'явиться критика, про ризики появи різних схем після послаблення державного контролю. Звісно такі ризики, ми не можемо відкидати, хтось завжди ухиляється від податків, але з нашої точки зору певна кількість помилок 2-го типу і кращі умови для бізнесу, це набагато краще, ніж жакхливий інвестиційний клімат, проте тотальний контроль за всіма, хто заробляє хоч якусь копійку.

Висновки: з ПДВ чи без ПДВ?

ПДВ є складним та в багатьох випадках суперечливим податком. Часто можна зустріти думку, що саме ПДВ є одним із факторів, які не дають економіці розвиватися. Однак, важко собі уявити, щоб в українських умовах (з шаленими соціальними зобов'язаннями) урядовці відмовилися від податку, який забезпечує третину всіх доходів (29.0% у 2013 році). А якщо ще взяти до уваги наш європейський вибір, то взагалі дискусія «з ПДВ чи без ПДВ» втрачає зміст.

Навіть якщо ПДВ – це наша податкова доля, немає нічого поганого в тому, щоб шукати шляхи здешевлення цього податку для економіки та для бізнесу.

Проте, навіть якщо ПДВ – це наша податкова доля, немає нічого поганого в тому, щоб шукати шляхи здешевлення цього податку для економіки та для бізнесу. Саме європейський досвід у цьому нам дає дуже цікавий матеріал. І

проблема відшкодування, і проблема вартості оборотних коштів для ПДВ-кредитування може хоч частково вирішуватися – було б тільки бажання. З бухгалтерської точки зору для бюджету немає ніякої різниці, чи ви підтримуєте підприємства, витрачаючи значні субсидії на них (а це 50.8 млрд. грн. не самих ефективних видатків у 2013 році), чи держава просто бере на себе вартість ПДВ-кредитування, яке так сильно дратує бізнес. Утім, між двома підходами є різниця в контексті ефективності, адже у першому випадку (державна підтримка економіки) ми маємо неефективність, казнокрадство та корупцію, а у другому випадку (держава кредитується за рахунок банків, а не бізнесу) виробники мають шанс отримати реальне полегшення умов ведення бізнесу без створення дисбалансів. Це, звичайно, буде не податок із продажу, про який так мріють українські підприємці (складність адміністрування залишиться), але собівартість виробництва знизиться (принаймні буде менша потреба в обігових коштах, які коштують 15–20% річних) і, можливо, відбудеться прогрес з нашою конкурентоздатністю. 

CASE УКРАЇНА

вул. Полтавська 10,
офіс 34
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Дмитро Боярчук
boyarchuk@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
Відкритого суспільства та Європейського
Союзу

Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатись як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.