

УДК 336.22:339.92

Пахненко О. М.,

к.е.н., доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет, м. Суми

Семенов А. Ю.,

к.е.н., доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет, м. Суми

Основні засади податкової політики в країнах ЄС на сучасному етапі

О. М. Pakhnenko,

Candidate of Economic Sciences, Associated Professor of Department of Finance, Banking and Insurance, Sumy State University, Sumy

A. Yu. Semenov,

Candidate of Economic Sciences, Associated Professor of Department of Finance, Banking and Insurance, Sumy State University, Sumy

Basic principles of tax policy in the EU countries at present stage

Анотація. В статті визначені основні засади та принципи формування податкової політики країн ЄС, визначена роль Європейської комісії у податковому регулюванні. Проведено аналіз рівня загального податкового навантаження в європейських країнах. Розглянуто відмінності у наднаціональному регулюванні прямого і непрямиго оподаткування, визначено стан та поточні завдання податкової гармонізації у сфері непрямиго оподаткування та зближення законів у прямому оподаткуванні в країнах ЄС. Проведено порівняльний аналіз податкових ставок, об'єктів оподаткування, застосовуваних податкових пільг та інших елементів податків для основних видів податків в країнах ЄС (ПДВ, акцизного податку, податку на доходи фізичних осіб, корпоративного податку). Досліджені основні напрями удосконалення податкового законодавства країн ЄС на сучасному етапі, розглянуті заходи боротьби із податковим шахрайством та ухиленням від оподаткування.

Summary.

In the article the basic framework for the formation of tax policy of the EU countries and the role of the European Commission are defined. There is the analysis of the overall tax burden in European countries. The differences in transnational regulation of direct and indirect taxation are considered and the current state and problems of tax harmonization in indirect taxation and approximation of laws in direct taxation in the EU are determined. There is also a comparative analysis of tax rates, tax base, tax exemptions and other tax items of the main types of taxes in the EU countries (VAT, excise tax, personal income tax, corporate tax). The basic directions of improvement of tax legislation in the EU are identified, and policy responses to combat tax fraud and tax evasion are considered.

Ключові слова: система оподаткування, податкова політика, Європейський Союз, податкове навантаження, податкова гармонізація, ставка податку.

Keywords: tax system, tax policy, European Union, tax burden, tax harmonization, tax rate.

Постановка проблеми. Податкова система будь-якої країни постійно перебуває у процесі розвитку та змінюється у відповідь на виклики поточної економічної ситуації з урахуванням світових тенденцій і потреб внутрішнього ринку. Не винятком є і країни ЄС, складність побудови податкових систем яких полягає у необхідності одночасного забезпечення достатніх обсягів податкових надходжень до національного бюджету та виконання загальноєвропейських принципів формування податкової політики, узгодження стратегічних цілей у податковій сфері, уникнення диспропорцій у рівні податкового навантаження між країнами та запобігання створенню податкових лазівок для платників податків. Для України вивчення досвіду європейських країн щодо формування податкової політики, побудови і сучасних напрямків удосконалення їх податкових систем є актуальним, по-перше, з позиції використання ефективних податкових механізмів розвинених країн у власній податковій політиці, а по-друге, – з точки зору гармонізації податкових систем та сприяння прискоренню інтеграції України у європейський простір.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема оподаткування в економічно розвинених країнах є предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Найбільш фундаментальні дослідження щодо побудови системи оподаткування, формування податкової політики та впливу податків на економічний розвиток держави належать В. П. Андрущенко, О. Д. Василюку, В. П. Вишневському, Т. І. Єфименко, Ю. Б. Іванову, А. І. Крисоватому, А. М. Соколовській, В. М. Федосову та іншим. Особливості податкової політики країн ЄС та окремі аспекти побудови їх податкових систем розглядаються в працях Г. М. Білецької, В. А. Валігури, О. Ю. Гусак, В. М. Мельника, М. С. Онуфрик та інших.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій у розвитку податкових систем європейських країн, визначення пріоритетних завдань формування їх

податкової політики, що можуть бути використані як підґрунтя для удосконалення вітчизняної податкової системи з метою сприяння європейській інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. В країнах Європейського Союзу законодавче регулювання питань оподаткування, встановлення податків та рівня податкових ставок є прерогативою органів влади кожної держави відповідно до її національних пріоритетів. Водночас, кожна країна зобов'язана дотримуватися загальних фундаментальних принципів в організації податкової системи і побудові внутрішньої податкової політики, які полягають в уникненні податкової дискримінації чи обмежень вільного переміщення товарів на внутрішньо європейському ринку. Контроль за виконанням даних принципів при встановленні країнами-учасницями норм податкового законодавства та перевірку узгодженості їх податкової політики з політикою ЄС здійснюють регулюючі органи ЄС, зокрема Європейська комісія.

На Європейську комісію покладаються обов'язки перевіряти встановлення різноманітних податкових пільг окремим підприємствам, секторам економіки чи громадянам в країнах ЄС з метою недопущення надання їм несправедливих конкурентних переваг порівняно з іншими суб'єктами економіки. Якщо наявність таких пільг виявлена, Єврокомісія може вимагати їх скасування і компенсацію отриманих вигод. Крім того, Європейська комісія може виступити з пропозиціями щодо норм та конкретних напрямків податкового регулювання, які стосуються функціонування загальноєвропейського ринку і потребують впровадження в усіх країнах ЄС (наприклад, оподаткування транскордонних операцій). Для того, щоб запропоновані ініціативи Європейської комісії щодо податкового законодавства набули чинності необхідна одноголосна згода всіх країн-учасниць.

В питаннях, які не стосуються функціонування загальноєвропейського ринку, країнам ЄС надана значна автономія у провадженні внутрішньої податкової політики, наслідком чого є наявність суттєвих відмінностей між податковими системами окремих європейських країн.

Найбільш загальним показником, який може бути використаний для характеристики ефективності податкової системи країни та ступеня впливу податків на економіку в цілому, є податковий коефіцієнт. Він визначається як співвідношення суми сплачених податків до ВВП за відповідний рік. Не зважаючи на простоту розрахунку і зрозумілість даного коефіцієнта, його застосування не завжди дає об'єктивні результати для проведення порівняння між країнами, адже залежно від особливостей національного законодавства обов'язкові соціальні внески можуть по-різному відображатися в сумі сплачених податків. Тому для проведення аналізу рівня податкового навантаження в країнах ЄС використовуємо показник загального податкового навантаження, розрахований як відношення суми податків і обов'язкових соціальних внесків (скоригованих на суму безнадійної заборгованості) до обсягу ВВП. Результати розрахунку даного показника для країн ЄС у 2015 році представлені на рис. 1.

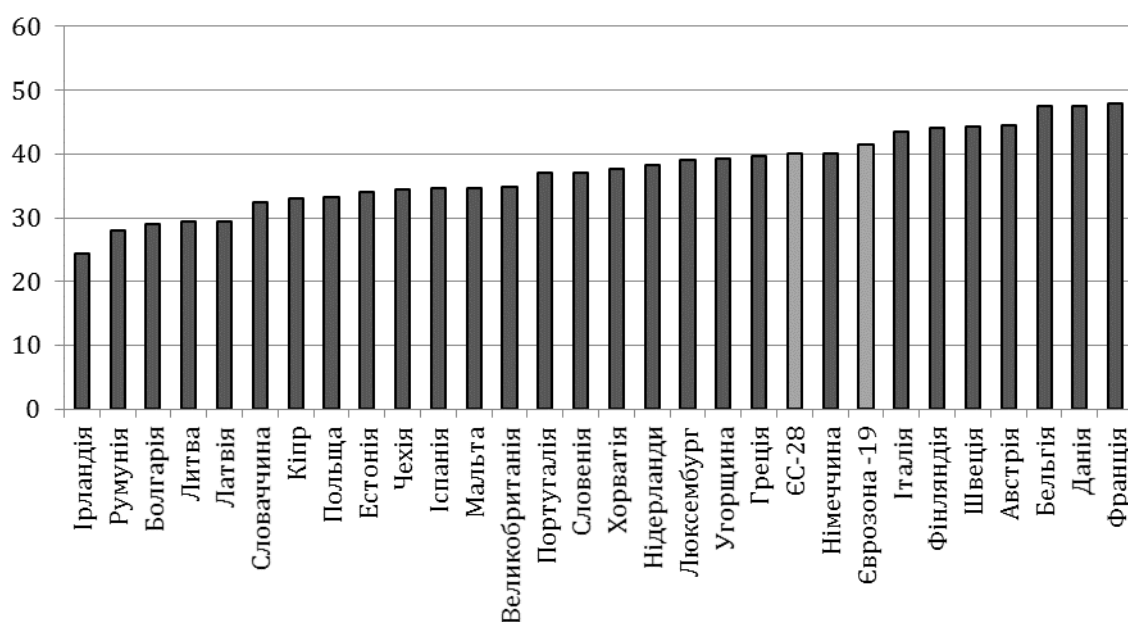


Рис. 1. Рівень податкового навантаження в країнах ЄС у 2015 р.

Джерело: [2]

Різниця між рівнями податкового навантаження в країнах ЄС є суттєвою: найнижчий показник податкового навантаження в Ірландії (24,4%) є майже вдвічі меншим, ніж найвищий показник по країнам ЄС, а саме у Франції (47,9%). Такі відмінності у рівнях податкового навантаження зумовлені як

різними підходами до встановлення виду і розміру податкових ставок, об'єктів і баз оподаткування, так і різним рівнем економічного розвитку та обсягу ВВП досліджуваних країн. В середньому ж загальне податкове навантаження по усім країнам ЄС у 2015 році склало 40%.

В країнах, що не є членами ЄС, рівень податкового навантаження знаходиться в межах загальноєвропейського рівня. Зокрема, у 2015 році він складав 36,7% в Ісландії, 38,8% в Норвегії, 28,1% у Швейцарії та 37,3% в Сербії. Слід такого відмітити, що за останні 10 років (2006-2015 рр.) різких змін у рівні податкового навантаження в європейських країнах не відбулося. Винятком стало підвищення загального податкового навантаження в Греції на 6,9 проц. пункти, зумовлене кризовими явищами і падінням ВВП даної країни поряд із підвищенням ставок особистого оподаткування у 2012 році. Протилежна динаміка до суттєвого скорочення податкового навантаження на 8,3 проц. пункти за 2006-2015 рр. була характерна для Ірландії.

Переходячи до аналізу особливостей встановлення окремих видів податків і зборів в країнах Європейського Союзу, перш за все, слід відмітити наявність відмінностей у наднаціональному регулюванні встановлення прямих і непрямих податків. Так, законодавче регулювання ЄС у сфері прямого оподаткування обмежене виключно приведенням податкових законів у різних країнах у певну відповідність один з одним («зближення законів»). Застосування заходів податкового регулювання у даному напрямку є необхідним та відповідно здійснюється лише у тій мірі, що забезпечує поліпшення функціонування внутрішнього європейського ринку та вирішення загальних транскордонних проблем, таких як ухилення від оподаткування.

У свою чергу, законодавство у сфері непрямих оподаткування в ЄС спрямоване на гармонізацію національних законів, оскільки значні відмінності у стягненні непрямих податків можуть спотворювати конкуренцію між підприємствами та призводити до додаткових труднощів у придбанні та реалізації товарів і послуг за межами країни [6]. Окрім зазначених основних відмінностей у встановленні та стягненні прямих і непрямих податків доцільно розглянути особливості оподаткування в країнах ЄС за основними видами

податків і зборів: податком на додану вартість, акцизним податком, податком на доходи фізичних осіб, корпоративним податком.

Податок на додану вартість є основним непрямим податком, яким оподатковується додана вартість, створена на всіх стадіях виробництва і руху товарів від виробника до кінцевого споживача. Формування єдиних засад і законодавчих норм щодо оподаткування споживання товарів і послуг та гармонізацію податкових ставок з ПДВ в європейських країнах було розпочато ще у 1977 році. На сьогоднішній день різниця у основних ставках ПДВ між різними країнами-учасницями ЄС є невеликою (рис. 2). Середня ставка ПДВ в ЄС складає 21,5%, в країнах Єврозони – 20,8%. Найвищий рівень непрямого оподаткування характерний для скандинавських країн (25% у Данії та Швеції, 24% у Фінляндії), а також для Угорщини, Хорватії, Греції (27%, 25% та 24% відповідно). Найнижчий рівень оподаткування ПДВ в Люксембурзі (17%), на Мальті (18%), в Німеччині та на Кіпрі (19%).

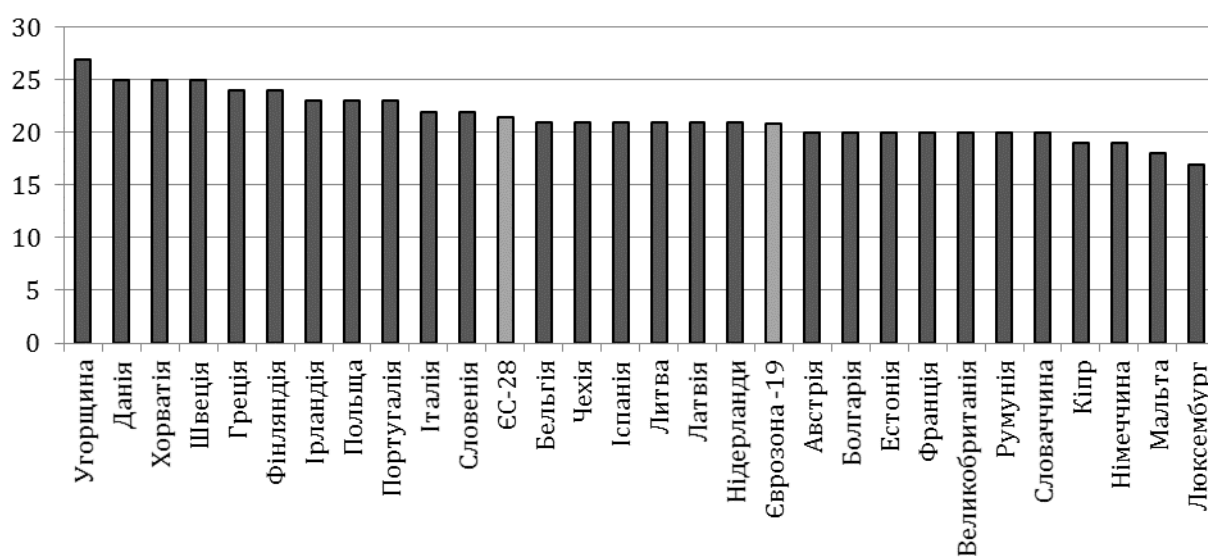


Рис. 2. Базові ставки ПДВ в країнах ЄС у 2016 р.

Джерело: [5]

Окрім базової ставки ПДВ, до певних груп товарів і послуг застосовуються пільгові знижені ставки. Допустимий перелік таких товарів і послуг в країнах ЄС закріплюється Директивою ЄС з ПДВ (Directive 2006/112/EC) і включає: продовольчі товари замітники харчових продуктів;

фармацевтичні вироби; медичне обладнання та прилади для інвалідів; перевезення пасажирів та їх багажу; книги, газети і журнали, за винятком рекламних матеріалів; вхідні квитки на відвідування шоу, театрів та інших культурних заходів і споруд; прийом радіо- і телевізійних послуг; будівництво, ремонт і зміна житла, як частина соціальної політики; постачання товарів і послуг, призначених для використання в сільськогосподарському виробництві; розміщення у готелях та інших аналогічних установах; поставки товарів та послуг організацій із забезпечення соціального добробуту в країнах ЄС; ритуальні послуги; надання медичної та стоматологічної допомоги; послуги з прибирання вулиць, збору сміття та переробки відходів тощо.

У практиці деяких країн ЄС, зокрема у Бельгії, Данії, Ірландії, Італії, Фінляндії, Швеції, Великобританії та на Мальті, застосовуються нульові ставки ПДВ, які дозволяють постачальникам відповідних товарів і послуг суттєво зменшувати свої податкові зобов'язання і навіть отримувати відшкодування суми ПДВ з бюджету. Можливість застосування цієї норми зазначеними країнами передбачена положеннями Директиви ЄС з ПДВ. Найбільший перелік випадків, для яких застосовуються нульові ставки ПДВ, встановлений у Великобританії та Ірландії. У цих країнах за ставкою 0% оподатковується постачання книг, деяких продуктів харчування, дитячого одягу і взуття, лікарських засобів та медичного обладнання для людей з обмеженими можливостями. У Великобританії до даного переліку віднесені також постачання води (крім дистильованої, мінеральної та виробничого призначення), живих тварин, послуг з перевезення пасажирів, каналізаційних послуг тощо; в Ірландії – постачання деяких добрив, насіння, рослин і дерев, корму для тварин, звичайних воскових свічок. В інших країнах також можуть застосовуватися пільгові нульові ставки ПДВ, але лише до обмеженого переліку товарів і послуг, визначених в Директиві з ПДВ.

Окремо Директивою ЄС з ПДВ визначено перелік товарів і послуг, які можуть бути звільнені від оподаткування ПДВ, тобто для них не нараховуються ні податкові зобов'язання, ні податковий кредит. До таких товарів і послуг, зокрема, віднесено: надання медичної допомоги; постачання людських органів,

крові і молока; послуги зубних техніків і постачання зубних протезів; послуги, пов'язані з соціальним захистом та соціальним забезпеченням, захистом дітей і підлітків; освітні послуги та інші.

Податок на додану вартість є основним джерелом наповнення національних бюджетів, тому наявність загальної системи оподаткування товарів і послуг має вирішальне значення для функціонування внутрішніх ринків. Внаслідок відкритості кордонів щодо постачання товарів і послуг в країнах ЄС існуючі правила визначення місця оподаткування ПДВ є досить складними. На сьогоднішній день Європейська комісія і країни ЄС працюють над розробкою та впровадженням правил оподаткування, які б гарантували надходження податку на додану вартість до бюджету тієї країни, в якій знаходиться споживач.

Важливе місце в податковій системі ЄС серед непрямих податків займають акцизні платежі. Підакцизними товарами в європейських країнах є алкогольні напої, тютюнові вироби, енергетичні продукти (нафтопродукти, газ, електрична енергія, кокс, вугілля). Для гармонізації податкового законодавства стосовно встановлення та стягнення акцизних податків в країнах ЄС були узгоджені наступні законодавчі положення: мінімальні ставки акцизів; перелік можливих винятків при оподаткуванні; загальні правила виробництва, зберігання та переміщення підакцизних товарів на території ЄС.

У багатьох країнах ЄС легкові автомобілі також відносяться до підакцизних товарів, проте в регулювання їх оподаткування та порядку реєстрації допускаються суттєві відмінності. Рекомендації Єврокомісії з цього питання містять положення щодо недискримінаційного стягнення акцизів на автомобілі, спрощення умов для їх міжкордонного прокату та уникнення подвійного оподаткування при перетині кордону.

До встановлення і стягнення прямих податків, що включають, насамперед, особисті податки та податки з корпорацій, застосовується інший, відмінний від непрямого оподаткування, підхід. Кожна країна Європейського Союзу уповноважена самостійно вирішувати, які прямі податки встановлювати та за якими умовами проводити оподаткування доходів, прибутків і майна.

Водночас, загальними принципами, які повинні бути дотримані при формуванні внутрішньої політики у сфері прямого оподаткування, є уникнення дискримінації і подвійного оподаткування та сприяння мобільності населення.

У загальному випадку при переїзді до іншої країни, здійсненні інвестицій, створенні дочірніх підприємств або успадкуванні майна з іншої країни, фізичні особи та підприємства стикаються з проблемами складного механізму адміністрування податків або одночасного їх стягнення у декількох країнах. Щоб звести до мінімум подібні випадки між багатьма країнами ЄС укладені двосторонні угоди щодо уникнення подвійного оподаткування. Звичайно, такі угоди не можуть охопити всі варіанти ситуацій, що виникають при транскордонному оподаткуванні, і тоді необхідне втручання Єврокомісії та розробка пропозицій по узгодженню ситуації урядами задіяних країн або передача справи на судовий розгляд у разі виявлення податкової дискримінації чи порушення законодавства ЄС [4].

Для більшості країн ЄС характерно встановлення прогресивної шкали оподаткування доходів громадян, коли до більших за обсягами доходів застосовуються вищі ставки податків. Пропорційна шкала, за якої розмір ставки не залежить від величини бази оподаткування, діє лише у деяких східноєвропейських країнах (Болгарії, Чехії, Естонії, Латвії, Литві, Угорщині та Румунії). При цьому у Чехії, окрім основного податку в 15%, встановлено додатковий податок у розмірі 7% на доходи, що в 4 рази перевищують розмір середньої заробітної плати.

Аналізуючи загальний рівень ставок особистого оподаткування в країнах ЄС, можна відмітити наявність суттєвих відмінностей між ними. Так, якщо у Швеції максимальна ставка ПДФО складає 57%, то у Болгарії – лише 10%. В цілому найвищі ставки особистого оподаткування характерні для скандинавських країн, а також Португалії, Бельгії, Нідерландів, найнижчі – для східноєвропейських країн, які мають пропорційну шкалу оподаткування. Усереднена по країнам ЄС ставка податку на доходи фізичних осіб станом на початок 2016 р. становить 39,3% (рис. 3).

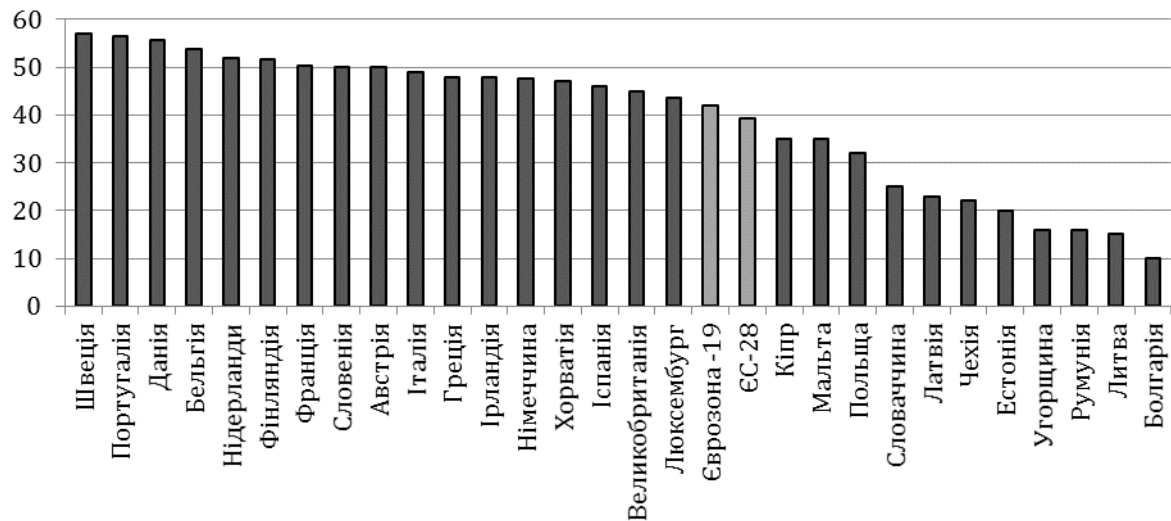


Рис. 3. Максимальні ставки оподаткування доходів фізичних осіб в країнах ЄС у 2016 р.

Джерело: [5]

Окрім рівня податкових ставок, відмінності в оподаткуванні доходів фізичних осіб в ЄС проявляються в особливостях оподаткування майна, капіталу, у тому числі доходів від здачі в оренду активів, отримання дивідендів, відсотків, а також у встановленні податкових пільг зі сплати даного податку.

Аналогічно оподаткуванню доходів громадян, у встановленні законодавчих вимог до прямого оподаткування прибутків і доходів юридичних осіб національні уряди наділені достатньою свободою дій і самостійністю вибору податкової політики за умови дотримання принципів уникнення податкової дискримінації і забезпечення вільного руху товарів і послуг. Розбіжності у встановленні максимальних граничних ставок податків у країнах ЄС є достатньо суттєвими. Так, у Франції, на Мальті та в Бельгії вони найвищі і досягають відповідно 38%, 35% та 34%. Найбільш ліберальними в оподаткуванні прибутку підприємств є Болгарія, Кіпр, Ірландія: максимальні ставки даного податку складають 10% в Болгарії та 12,5% в Ірландії та на Кіпрі (рис. 4).

Для підприємств малого та середнього бізнесу у деяких країнах ЄС діють спрощені системи оподаткування та встановлені знижені ставки податку на прибуток, зокрема: в Іспанії (25% замість основної ставки 28%), Бельгії

(24,98%, 31,93% та 35,54% залежно від розміру доходу), Франції (15% замість 38%), Угорщині (16% замість 20,6%), Латвії (9% замість 15%), Литві (5% замість 15%), Португалії (17% замість 29,5%).

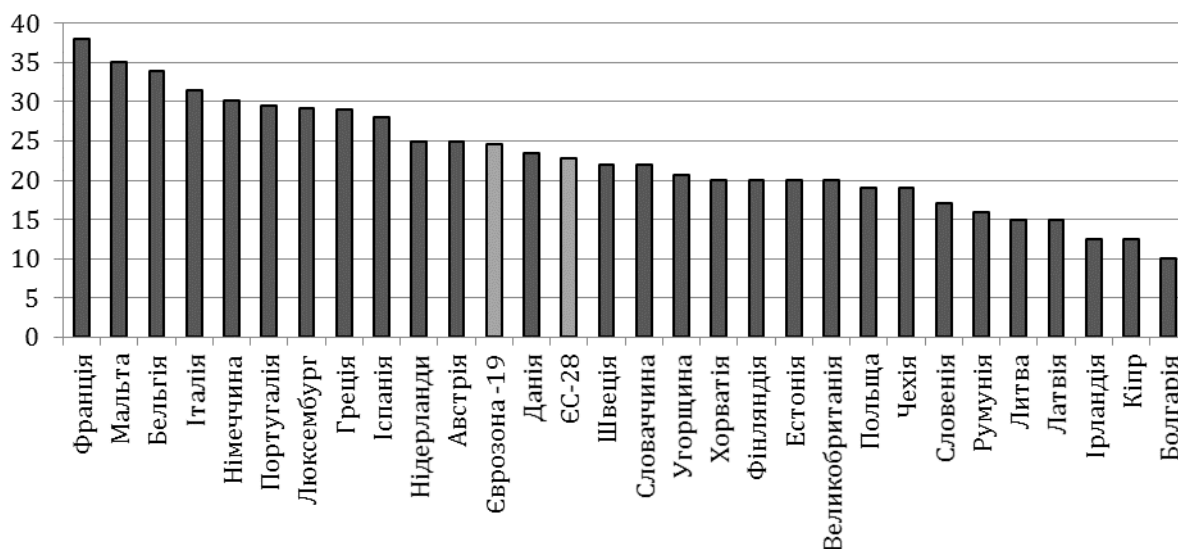


Рис. 4. Максимальні ставки оподаткування прибутку юридичних осіб в країнах ЄС у 2016 р.

Джерело: [5]

Незважаючи на суттєву автономію урядів в оподаткуванні бізнесу, у даній сфері існує ряд питань, вирішення яких винесене на спільних розгляд Єврокомісії та країн ЄС. Перш за все, вони стосуються проблем ухилення від оподаткування та подвійного оподаткування.

Перспективний напрямок роботи Європейської комісії у сфері корпоративного оподаткування на сучасному етапі вбачається у формуванні загальної консолідованої бази корпоративного податку (common consolidated corporate tax base – CCCTB), яка дозволить підприємствам, що працюють на території ЄС, керуватися єдиними правилами при розрахунку суми оподаткованого прибутку. З одного боку, це забезпечить суттєве спрощення фінансової роботи економічних суб'єктів, що функціонують у декількох країнах ЄС; з іншого – може виступити дієвим інструментом протидії уникненню та ухиленню від оподаткування [3].

Центральними проблемами оподаткування в країнах ЄС на сучасному етапі є податкове шахрайство та ухилення від сплати податків. Додаткові ризики виникнення зазначених проблем в ЄС пов'язані із наявністю відмінностей в податковому законодавстві країн-учасниць, що створює потенційні можливості для «агресивного податкового планування» суб'єктів господарювання з метою мінімізації податкових платежів. Враховуючи транскордонний характер уникнення і ухилення від оподаткування, вирішенню даних проблем приділяється значна увага не лише на національному, але й на загальноєвропейському та міжнародному рівнях [6].

На міжнародному рівні боротьба з уникненням сплати податків та ухиленням від оподаткування спрямована на впровадження системи автоматичного обміну інформацією про фінансові рахунки, а також перегляд міжнародних правил обчислення податку на прибуток корпорацій для виключення можливостей уникнення оподаткування. На сьогоднішній день країни ЄС є активними учасниками процесу міжнародного співробітництва для боротьби з ухиленням від оподаткування: укладені угоди з п'ятьма сусідніми країнами, що не входять до складу ЄС (Андоррою, Ліхтенштейном, Монако, Сан-Марино, Швейцарією), а також із залежними та пов'язаними територіями Великобританії і Нідерландів за межами ЄС стосовно обміну інформацією для цілей оподаткування. Крім того, до міжнародних договорів ЄС з іншими країнами включені положення щодо дотримання стандартів «добросовісного управління» в питаннях оподаткування, що по суті передбачає згоду на обмін податковою інформацією та ліквідацію дискримінаційних і шкідливих податкових законів.

Висновки. Податкова система в країнах ЄС сформована зі збереженням відносної автономії національних урядів щодо формування власної податкової політики при умові дотримання встановлених вимог у податковій сфері, покликаних забезпечити ефективне функціонування загальноєвропейського ринку та вільний рух товарів і послуг, капіталу, робочої сили і технологій на ньому. Основними завданнями податкової політики країн ЄС, що вирішуються на загальноєвропейському рівні, на сучасному етапі є боротьба з ухиленням від

оподаткування, податковим шахрайством, а також уникнення подвійного оподаткування доходів фізичних та юридичних осіб, отриманих на території різних країн ЄС.

Список літератури

1. Гармонізація податкового законодавства: українські реалії : [монографія] / [Білецька Г. М., Кармаліта М. В. Куц М. О. та ін.]. – К.: Алерта, 2012. – 222 с.

2. Main national accounts tax aggregates [Electronic resource] // Eurostat. – Access mode: http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/GOV_10A_TAXAG

3. Panayi Ch. HJI European Union Corporate Tax Law / Christiana HJI Panayi. – Cambridge University Press, 2013. – 414 p.

4. Personal income tax in the European Union [Electronic resource] // PWC. – 2012. – 24 p. – Access mode: https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pit_in_the_eu_eng.pdf

5. Taxation and customs union [Electronic resource] // European Commission. – Access mode: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

6. The European Union explained: Taxation [Electronic resource] // European Commission. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 12 p. – Access mode: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/tax_policy/taxation_internal_market_en.pdf

References.

1. Bilets'ka, H. M. Karmalita, M. V. and Kuts, M. O. (2012), *Harmonizatsiia podatkovoho zakonodavstva: ukrayins'ki realii* [Harmonisation of tax laws: Ukrainian realities] Alerta, Kyiv, Ukraine.

2. The official site of Eurostat (2016), “Main national accounts tax aggregates” available at: http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/GOV_10A_TAXAG (Accessed 4 December 2016).

3. Panayi, Ch. HJI (2013), *European Union Corporate Tax Law*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

4. The official site of PWC (2012) “Personal income tax in the European Union”, available at: https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pit_in_the_eu_eng.pdf (Accessed 4 December 2016).

5. The official site of European Commission (2016), “Taxation and customs union”, available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm (Accessed 4 December 2016).

6. The official site of European Commission (2015), “The European Union explained: Taxation”, available at: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/taxation_internal_market_en.pdf (Accessed 4 December 2016).