



<https://doi.org/10.15407/eip2021.02.032>

УДК 336.228.3

JEL: H21, H23, H30, G18

Алла Соколовська<sup>1</sup>

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПОДАТКОВИХ ПІЛЬГ ТА ПРАКТИКА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

Податкові пільги, зважаючи на їх наслідки для економіки та бюджетної системи, є найбільш суперечливим елементом будь-якого податку. Тому прийняття політичних рішень щодо запровадження нових, продовження використання чи скасування існуючих податкових пільг має ґрунтуватися на достовірній інформації про їх очікувану або фактичну результативність та ефективність. Метою цієї статті є визначення методологічних підходів до оцінювання використання податкових пільг як передумови підвищення обґрунтованості податкової політики та ефективності державного управління фінансовою системою.

У статті на основі аналізу західних літературних джерел розглянуто методологічні підходи до оцінювання використання податкових пільг у контексті їх результативності (досягнення цілей та виконання умов надання, вплив на поведінку економічних агентів та результати їхньої діяльності), ефективності (порівняння вигід та витрат) і відносної ефективності (порівняння ефективності податкових пільг та інших інструментів політики) (*effectiveness, efficiency and relative efficiency*), а також методів та інструментів оцінювання. Практичне застосування зазначених методологічних підходів розглянуто на прикладі інвестиційних та інноваційних пільг з податку на прибуток підприємств та пільг з ПДВ (зниженої ставки податку на трудові послуги). Відзначено, що оцінювання наслідків запровадження податкових пільг може забезпечуватись з використанням методів порівняльного аналізу поведінки фірми-бенефіціара до і після запровадження податкового стимулу; опитування менеджерів фірми щодо того, як податкова пільга вплинула на ті чи інші аспекти їхньої поведінки (інвестиційні рішення, впровадження ДіР, політику у сфері зайнятості та оплати праці тощо); економетричного аналізу.

<sup>1</sup> Соколовська, Алла Михайлівна – д-р екон. наук, професор, заступник директора з наукової роботи, НДФІ ДНУ "Академія фінансового управління" (вул. Олеся Гончара, 46/48, Київ, 01054, Україна), ORCID: 0000-0002-1022-8215, e-mail: sokolovska\_alla@ukr.net

*За наслідками дослідження зроблено висновок, що у кінцевому підсумку вибір того чи іншого підходу до оцінювання застосування податкових пільг, а також методів та інструментів аналізу визначається наявною інформаційною базою у відкритих джерелах та доступом до інформації, що не оприлюднюється. Крім того, достовірність результатів оцінювання застосування податкових пільг значною мірою залежить від дотримання вимог і процедур під час їх запровадження, зокрема, визначення цілей, а – за необхідності – й умов їх надання, а також від якості та повноти обліку наданих пільг. Саме останнє, а також наявність необхідної інформації та її оприлюднення становить одну з основних проблем оцінювання застосування податкових пільг у країнах із трансформаційною економікою.*

**Ключові слова:** податкові пільги; результативність, ефективність та відносна ефективність застосування податкових пільг; модель граничної ефективною податкової ставки; податкові витрати

Незважаючи на те, що пільги є факультативним (необов'язковим) елементом податку, важко назвати сучасну податкову систему, яка їх не використовує. Причиною останнього є уявлення, згідно з яким податкові пільги, впливаючи на поведінку платників, сприяють досягненню економічних та соціальних цілей податкової політики – збільшенню інвестицій та зайнятості й відтак – підвищенню темпів економічного зростання, зменшенню нерівності доходів і багатства, заохоченню екологічно відповідальної поведінки виробників і споживачів "поганих" благ, енергоефективності та енергозбереженню тощо. Проте серед науковців немає згоди щодо того, наскільки ті чи інші ефекти є наслідком застосування саме податкових пільг. Як зауважують Х. Зі та ін., посиляючись на В. Танзі та П. Шома, хоча у поширенні податкових пільг як інструменту стимулювання важливу роль могли відігравати вражаючі економічні успіхи ряду азійських країн (до азійської кризи), які широко використовували такі стимули, неясним залишилося те, якою мірою зазначені стимули вплинули на показники економічного зростання в цих країнах [1]. Основними факторами такого успіху експерти переважно вважають високоякісну бюрократію, добре освічену робочу силу та конкурентні переваги на експортних ринках, не рекомендуючи застосовувати досвід вибіркового податкового регулювання як інструмент промислової політики в країнах із слабшим державним управлінням та високополітизованими процедурами ухвалення рішень щодо того, хто має право на отримання пільг [2, 3].

Принаймні щодо інвестиційних податкових пільг дедалі більше вчених схиляються до висновку, що у визначенні рівня та якості інвестиційних потоків неподаткові елементи інвестиційного клімату (політична стабільність, ефективна правова та судова системи, неспотворена макроекономічна політика, кваліфікована робоча сила та розвинена інфраструктура) є набагато важливішими за податкові стимули, які за певних обставин дійсно можуть зао-

хочувати інвестиції, проте баланс між вигодами та витратами при їх застосуванні залишається предметом обговорення [3]. Недостатньо результативними є також наявні емпіричні докази економічної ефективності таких стимулів [1].

Предметом багатьох наукових досліджень є аналіз суперечливих наслідків застосування податкових пільг. Їх докладний аналіз пропонує, зокрема, Б. Болнік, наводячи десять аргументів на користь і десять аргументів проти запровадження інвестиційних податкових пільг [3].

До основних аргументів на користь податкового стимулювання інвестицій можна віднести:

- підвищення віддачі від інвестицій: пільги, зменшуючи податок на прибуток від капіталу, забезпечують інвесторам вищу чисту норму прибутку;

- створення позитивних зовнішніх ефектів, пов'язаних з новими інвестиціями, таких як інвестиції в дослідження та розробки, передача технологій в інші сектори економіки та підвищення якості робочої сили;

- в умовах глобальної економіки, що характеризується високою мобільністю капіталу, податкові пільги є одним з інструментів зниження ефективної ставки податку на прибуток, яка повинна бути достатньо низькою, щоб залучити іноземні інвестиції та зберегти внутрішні заощадження, спрямувавши їх на фінансування виробничих інвестицій усередині країни та запобігаючи їх відпливу за кордон;

- податкові пільги необхідні для реагування на податкову конкуренцію з іншими юрисдикціями, що претендують на ті самі інвестиції, пропонуючи пільги;

- пільги компенсують додаткові витрати, з якими іноземним інвесторам доведеться стикатися, займаючись бізнесом у країнах з недостатньо сприятливим інвестиційним кліматом, доцільність залучення інвестицій в які, за умови відсутності податкових пільг, взагалі би не розглядалася;

- бюджетні наслідки надання податкових пільг є менш очевидними, ніж прямі бюджетні витрати на реалізацію відповідних проєктів (програм), спрямованих на досягнення тих самих цілей, що нерідко зумовлює політичний вибір на користь податкових пільг. Ця особливість податкових пільг може бути зручною для досягнення короткотермінових політичних цілей, але вона не відповідає довгостроковим інтересам розвитку країни, що дозволяє трактувати її і як перевагу, і як недолік податкових преференцій.

Основними аргументами проти запровадження інвестиційних податкових пільг, на яких акцентує увагу Б. Болнік, є:

- втрата доходу: податкові пільги зумовлюють звуження (ерозію) бази оподаткування або тому, що суттєво не впливають на інвестиційні рішення (у разі високорентабельних інвестицій, які могли би здійснюватися без додаткових стимулів), або впливають, проте їх пакет є надмірним, внаслідок чого частина пільг є справжньою втратою доходу для держави, або використовується для уникнення податку платниками, які не мають права на пільгу;

- економічні викривлення: селективні податкові пільги можуть сприяти інвестиціям з низькою продуктивністю, відволікаючи ресурси від проєктів з вищою продуктивністю;



– податкові стимули збільшують витрати часу і коштів на адміністрування податків, відволікають висококваліфікований адміністративний ресурс від збирання доходів, переключаючи його на контроль за зловживаннями податковими лазівками;

– втрата доходів бюджету, що є наслідком надання податкових пільг, зумовлює необхідність пошуку компенсаторів – підвищення податків на інші види діяльності та осіб або зменшення державних видатків, у т.ч. таких, які можуть призвести до погіршення інвестиційного клімату (видатки на сучасну інфраструктуру, освіту тощо). Як зазначає Б. Болнік, втрачений дохід має альтернативну економічну вартість. Остання може бути невисокою, якщо втрата доходу невелика або якщо країна має потужну фіскальну систему та достатні фінансові ресурси. Але вартість може бути надзвичайно високою, якщо втрата доходу значна або якщо країна має слабку фіскальну позицію та дуже обмежені ресурси. За таких обставин ризик втрати доходу від запровадження податкових пільг повинен стати головним питанням для обговорення політиками;

– селективна податкова політика породжує несправедливість, надаючи податкові пільги одним економічним агентам і позбавляючи права на них інших;

– низька прозорість і підзвітність: фіскальна вартість податкової пільги є менш помітною, ніж вартість альтернативної політики стимулювання інвестицій, яка передбачає фактичні витрати бюджету; якщо ж витрати приховані, урядам легше вжити заходів, які не є економічно ефективними та не відповідають заявленим цілям розвитку;

– селективна податкова політика мотивує лобіювати надання податкових пільг тим видам економічної діяльності, регіонам чи економічним агентам, які такими пільгами не користуються, що може породжувати ланцюгову реакцію розширення системи податкових пільг та збільшення економічних і бюджетних витрат;

– надання податкових пільг створює можливості для корупції та соціально непродуктивної діяльності з пошуку ренти; ці зловживання особливо ймовірні там, де проводиться селективна податкова політика, критерії надання податкових пільг не визначені, відсутній контроль результативності та ефективності їх використання, а також контроль прямих і непрямих фіскальних витрат;

– альтернативні інструменти сприяння інвестиціям можуть мати значно сприятливіші та триваліші наслідки для продуктивності, зростання та розвитку [3].

Враховуючи суперечливі наслідки використання податкових пільг, оптимальною можна вважати податкову систему з мінімальними преференціями. Проте усвідомлюючи, що більшість податкових систем далекі від цього оптимуму, а уряди, які формують податкову політику, не поспішають відмовлятися від податкових стимулів, у т.ч. з політичних міркувань, важливо впроваджувати заходи, здатні мінімізувати їх негативний вплив на економіку та бюджетну систему. Серед них: якісна та прозора законодавча база, позбавле-

на лазівки, що дозволяють використовувати пільги для уникнення податків; чіткі критерії та прозорі адміністративні процедури надання податкових пільг, обов'язковим елементом яких має стати аналіз очікуваної й фактичної результативності та ефективності запропонованих заходів податкового стимулювання; ефективні механізми моніторингу; контроль використання податкових пільг; публічне звітування про втрати бюджету, які є наслідком їх надання.

Метою цієї статті є визначення методологічних підходів до оцінювання використання податкових пільг. Призначенням такого оцінювання є підвищення якості державного управління фінансовою системою, обґрунтованості податкової політики, забезпечення прийняття політичних рішень щодо запровадження нових, продовження використання чи скасування існуючих податкових пільг на основі достовірної інформації про їх фактичний вплив на економіку і бюджетну систему.

Розкриваючи підходи до аналізу податкових пільг, Д. Рока, посилаючись на М. Токмана та ін., зауважує, що такий аналіз має здійснюватися в контексті їх результативності, ефективності та відносної ефективності (*effectiveness, efficiency and relative efficiency*). При цьому результативність характеризує ступінь досягнення цілей надання податкових пільг; ефективність порівнює вигоди з витратами на стимулювання; а відносна ефективність передбачає порівняння економічної ефективності податкових пільг та інших інструментів політики [2].

На думку Б. Болніка, аналіз податкових пільг повинен визначати як ефективність різних податкових стимулів у заохоченні продуктивних інвестицій, так і їх вплив на державні доходи (податкові витрати), адміністрування податків, економічну ефективність, соціальну справедливість і, зрештою, перспективи економічного зростання країни [3]. Оцінювання результативності надання податкових пільг, крім аналізу досягнення цілей політики, також включає аналіз їх впливу на поведінку фірм-бенефіціарів [4] та результати їхньої діяльності. Проблема оцінювання результативності та ефективності податкових пільг розглядалася і в працях окремих вітчизняних авторів [5, 6].

У процесі аналізу різних видів податкових пільг можуть переважати різні підходи до їх оцінювання. Якщо пільги з податку на прибуток підприємств здебільшого досліджуються з позицій і їх результативності, й ефективності, то пільги з ПДВ (зважаючи на те, що вони мають надаватися передусім кінцевим споживачам товарів та послуг) і податку на доходи фізичних осіб – переважно під кутом зору результативності, зокрема, досягнення соціальних та дистрибутивних цілей, що ставилися при їх запровадженні, – зростання зайнятості чи споживання соціально важливих товарів та послуг, зменшення нерівності доходів тощо. Як здійснюється таке оцінювання розглянемо на прикладі інвестиційних та інноваційних пільг з податку на прибуток підприємств та пільг з ПДВ.

#### ***Оцінювання пільг з податку на прибуток підприємств***

Найбільше публікацій західних вчених присвячено питанням оцінювання інвестиційних податкових пільг, а також податкових пільг на ДіР. Їх аналіз свідчить, що основними питаннями, на які мають бути отримані відповіді у процесі оцінювання результативності пільг, є такі: який обсяг додаткових інвестицій (додаткових ДіР) стимулювало урядове втручання? Які фірми в кін-

цевому підсумку отримують податкові преференції? Чи не витіснили урядові субсидії, надані у формі податкових пільг, приватні інвестиційні витрати? Чи були б досягнуті такі ж результати (наприклад, зростання прибутку, частки ринку, обсягу виробництва товарів та послуг) без державної підтримки з використанням податкових інструментів? Чи значно змінює державна підтримка поведінку та стратегію фірми (наприклад, тип досліджень, управління інноваційними процесами) [4]? І. Бусом пропонує отримати відповіді ще й на такі питання: як змінюється продуктивність фірм, які отримують субсидії на ДіР (прямий ефект), і яким є їхній вплив на продуктивність інших фірм (непрямий або побічний ефект) і на споживачів? [7].

Оскільки метою надання інвестиційних пільг з податку на прибуток підприємств є збільшення припливу приватних інвестицій в економіку, результативність цієї пільги вимірюється їх приростом у відповідь на зниження ефективної ставки податку. Щодо цього результати проведених досліджень є неоднозначними. Згідно з одними, нижчі податкові ставки або більші податкові пільги можуть стати суттєвим фактором стимулювання інвестицій. Згідно з іншими, податкові пільги нечасто впливають на залучення життєздатних довгострокових інвестицій, а пов'язані із цим викривлення та зловживання завуальовують будь-яку позитивну реакцію на стимули. Суперечливі судження в кінцевому підсумку свідчать про те, що інвестиційні податкові пільги добре функціонують в одних країнах і погано – в інших. Пов'язано це з тим, що "ефективність та вплив будь-якого пакета стимулів залежать від місцевих економічних та фіскальних умов, характеристик інвестиційних проєктів, що надходять, деталей Податкового кодексу та політичних суджень щодо компромісів серед конкуруючих цілей політики. Таким чином, рішення про податкові пільги мають бути спеціальними для кожної країни" [3].

Як відзначили Б. Холл та Д. ван Рінен у проведеному огляді емпіричних досліджень з цього питання, результативність податкових пільг вирішальною мірою залежить від еластичності приватних витрат на ДіР за податковою ціною (tax-price elasticity of R&D private spending). Щодо показників еластичності, то, посилаючись на дослідження, виконані з використанням даних на рівні компаній США, автори наводять таку інформацію: еластичність сукупних витрат на ДіР за податковою ціною у 1980-х роках наближалася до одиниці. Аналогічними є також результати дослідження, проведеного в Канаді, згідно з яким збільшення федерального податкового кредиту на 1% створює в середньому 0,98 дол. США додаткових витрат на ДіР на долар втрачених податкових надходжень [8].

Дослідження, проведені в інших країнах, дозволили отримати вищі показники еластичності приватних витрат на ДіР за ціною. Зокрема, вивчення реакції італійських фірм на заходи стимулюючої податкової політики (включаючи надання податкових кредитів) за період 1992–1997 рр. показало, що зниження завдяки податковому кредиту витрат, пов'язаних із вкладенням коштів у ДіР, на 5% збільшує витрати на дослідження і розробки активних фірм на 7,5–8,8%, що свідчить про високу цінову еластичність таких витрат, яка перевищує 1 (1,50–1,76). І це не повний ефект. Фактично зниження витрат також може вплинути на обсяг виробництва компаній, тим самим посилюючи екс-

пансіоністський ефект ДіР, та на збільшення ймовірності того, що нові фірми почнуть інвестувати в ДіР [9].

Дослідження впливу податкового кредиту на ДіР, запровадженого у Франції з 1983 р. як податкового стимулу для приватних ДіР (зменшуючи вартість капіталу<sup>2</sup> на дослідження і розробки для користувачів, податковий кредит сприяє здійсненню фірмами витрат на ДіР), на їх додаткові обсяги показало, що підвищення ставки податкового кредиту з 50 до 60% означало би збільшення оптимальної величини капіталу на ДіР з 4,6 до 6%. Як наслідок, це зумовлює зростання рівноважних витрат на ДіР з 4,6 до 6%, або збільшення приватних витрат на ДіР на 1,8–2,3 млрд франків за бюджетних витрат в обсязі 570 млн франків. У цьому випадку довгострокове збільшення приватних витрат на ДіР у 3–4 рази перевищує бюджетні витрати уряду, що свідчить про значний стимулюючий ефект податкових пільг [10].

І. Бусом, використовуючи вибірку іспанських фірм, половина з яких отримувала державні субсидії на ДіР, аналізує програми субсидування, зосереджуючи увагу як на детермінантах участі фірм у програмі, так і на наслідках цієї участі для ДіР. Вона виявляє, що державне фінансування стимулює зростання витрат на ДіР та зайнятість у більшості фірм, проте для 30% фірм-бенефіціарів не можна виключати ефект повного витіснення. Якщо державне субсидування замінює приватні витрати на ДіР, слід зробити висновок, що політика субсидування може бути недоречною [7].

Х. Гонсалес, Х. Джаумандреу та К. Пазо, використовуючи репрезентативну вибірку з понад 2000 іспанських виробничих фірм за період 1990–1999 рр., зосереджуються на моделюванні їх рішень щодо проведення ДіР, які вони приймають у відповідь на державні субсидії. Згідно з висновками авторів, субсидії можуть відігравати певну роль у стимулюванні науково-дослідної діяльності, проте їхній вплив є відносно скромним та суперечливим. За їхніми оцінками, майже половину великих неефективних фірм можна було би спонукати до здійснення інноваційної діяльності, профінансувавши менше 10% їхніх ДіР, а кожен третю дрібну неефективну компанію – за фінансування до 40% витрат. Результативність ДіР деяких малих фірм залежить від очікуваної субсидії в тому сенсі, що за її відсутності вони відмовляться від реалізації науково-дослідних проєктів. Але потрібно розуміти, що субсидії в основному отримують фірми, які б у будь-якому випадку займалися інноваційною діяльністю. Проте державна підтримка таких фірм викликає лише дуже незначну зміну рівня їхніх приватних витрат на ДіР. Загалом іспанські виробничі субсидії, які становлять 4–5% витрат на ДіР, за оцінками, збіль-

<sup>2</sup> Cost of capital – вартість (ціна) капіталу (вартість залучення капіталу з того чи іншого джерела); вимірюється рівнем дохідності, за якого інвестори згодні вкладати капітал у певну діяльність; відштовхуючись від вартості залучення інвестованого капіталу, визначається мінімальна норма дохідності, за якої інвестиційний проєкт може бути реалізований. Оподаткування впливає на вартість капіталу, і це є головним фактором, що визначає рівень інвестицій. Зокрема, зменшення вартості капіталу, наприклад, за рахунок податкових пільг, означає збільшення інвестицій, враховуючи їх еластичність щодо вартості капіталу. Компанія фінансуватиме проєкти, де норма прибутку до оподаткування буде вищою, ніж вартість капіталу, доки для останнього проєкту норма прибутку до оподаткування не дорівнюватиме витратам.

шують загальні витрати на ДіР на 8%, причому така ефективність наполовину зумовлюється фірмами, що стимулюються до виконання ДіР, а це переважно фірми невеликі [11].

Іншим важливим моментом аналізу податкових пільг є визначення методів та інструментів оцінювання їх результативності.

Б. Холл і Д. ван Рінен виокремлюють два методи оцінки. Перший метод передбачає порівняння поведінки фірми (передусім її інвестиційних витрат) до і після запровадження податкового стимулу. Другий метод – опитування менеджерів фірми щодо того, як вплинуло на їхні інвестиційні витрати чи витрати на ДіР запровадження податкового стимулу. Основна проблема цього методу полягає в тому, що менеджери можуть не дати правильної відповіді на питання із суб'єктивних чи інших причин. Крім того, опитування, як правило, орієнтовані на порівняно невеликі вибірки фірм через значну вартість збирання даних для їх проведення [8].

Обидва методи дуже часто поєднуються з економетричним аналізом. Як правило, такий аналіз дозволяє оцінити вплив податкових змінних, зокрема податкових пільг, на прямі іноземні інвестиції та/або на валові інвестиції в основний капітал. Іншими словами, за його допомогою визначається еластичність попиту на інвестиції на податкові змінні. Ця еластичність як така є ще одним показником ефективності податкових пільг [2].

Основними інструментами аналізу політики податкового стимулювання є модель граничної ефективної податкової ставки (METR), складання бюджету податкових витрат (аналіз бюджетних витрат від застосування податкових пільг) та конкретизація критеріїв скринінгу для застосування селективних стимулів. Як зазначає Б. Болнік, наведений аналітичний інструментарій не забезпечує точних вимірювань ефективності та впливу різних програм стимулювання, а також остаточної відповіді на питання, чи повинні уряди надавати податкові пільги певним інвестиційним проектам. Використання зазначених інструментів може лише зменшити невизначеність щодо витрат і вигід та озброїти інформацією тих, хто приймає рішення щодо надання податкових пільг [3].

Стандартним інструментом оцінки впливу податкової системи на інвестиційні рішення є визначення граничної ефективної ставки податку (METR), яка розраховується за формулою:

$$\text{METR} = (\text{RORbt} - \text{RORat}) / \text{RORbt},$$

де RORbt і RORat – це реальні норми прибутковості до та після оподаткування.

Гранична ефективна ставка податку показує, як оподаткування зменшує реальну норму рентабельності інвестицій. Якщо, наприклад, норма рентабельності інвестицій до оподаткування становить 35%, а після оподаткування – 27%, то  $\text{METR} = (35 - 27) : 35 = 23\%$ , тобто оподаткування зменшує реальну норму рентабельності інвестицій на 23%.

Порівнюючи граничні ефективні ставки податку для різних видів податкових стимулів, можна визначити, який із них найбільше знижує податкове навантаження на інвестиції, що полегшує вибір найприйнятнішого у цьому контексті стимулу. Проте сама по собі величина METR не показує щодо



результативності пільги, тобто того, як вона вплине на приріст інвестицій. У несприятливому інвестиційному середовищі навіть низька гранична ефективна ставка податку може не забезпечити значний приплив інвестицій.

Наслідком використання податкових пільг є зменшення податкових надходжень до бюджету держави або податкові витрати, які є аналогом (альтернативою) прямих бюджетних витрат, а тому також потребують урахування у складі видатків державного бюджету та включення у сферу бюджетного контролю. Бюджетування податкових витрат є інструментом моніторингу сум недоотриманих доходів бюджету, що є наслідком надання податкових пільг, передбачених податковим законодавством. Податкові витрати, як правило, оцінюються на основі даних податкової декларації шляхом обчислення різниці між фактичним податковим зобов'язанням для кожного платника податку та сумою податку, що мала би бути сплачена за відсутності податкових пільг (за законодавчо встановленою ставкою податку). Аналіз податкових витрат дозволяє встановити ціну (у вигляді недоотриманих податкових надходжень), яку держава платить за кожну податкову пільгу, що, у свою чергу, створює передумови для відповідальнішого ставлення до надання податкових пільг та є важливим критерієм вибору у процесі прийняття рішень про запровадження пільг.

Однією з основних проблем бюджетування податкових витрат є те, що вони можуть занижувати (не враховуючи непрямі ефекти), а можуть і завищувати прямі витрати доходів бюджету, не враховуючи зміни в поведінці платників податків під впливом податкових пільг. Щоб зрозуміти це, припустимо, що стандартна ставка податку на прибуток становить 18%, а компанія має пільгову ставку 5%. Якщо отриманий нею прибуток дорівнює 1000, тоді податкові витрати становлять 130 ( $1000 \times 0,18 - 1000 \times 0,05$ ). Як зазначає Б. Болнік, це точний показник вигоди, яку отримує фірма. Але ця сума може слугувати, а може й не слугувати дійсним показником "упущеного" Казначейством доходу. Якщо стимул є зайвим, тобто якщо податкова преференція не впливає на інвестиційні рішення фірми, тоді розрахунок податкових витрат є точним. Але якщо фірма існує лише завдяки використанню податкової пільги, тоді держава нічого не втрачає, оскільки не було би чого оподатковувати за стандартною ставкою [3].

Вибіркові (селективні) податкові стимули вимагають запровадження критеріїв відбору проєктів, яким такі стимули можуть надаватися. Можна виокремити критерії, що ґрунтуються на економічному аналізі інвестиційних проєктів, і критерії, що застосовуються на практиці.

Теоретично, за твердженням Б. Болніка, скринінг повинен базуватися на ретельному аналізі вигід та витрат, який включає оцінку як економічної, так і фінансової внутрішньої норми дохідності<sup>3</sup> (economic internal rate of return and

<sup>3</sup> IRR, або внутрішня норма дохідності, — це ставка дисконтування, за якої приведена вартість усіх грошових потоків інвестиційного проєкту дорівнює нулю. Це означає, що за такої ставки інвестор зможе відшкодувати свою початкову інвестицію. IRR є важливим тестом для оцінки якості проєкту у фінансово-економічному сенсі та широко використовується особами, які приймають рішення в урядах, фінансових установах та промисловості, для визначення того, чи

financial internal rate of return) запропонованого інвестиційного проекту. При цьому спеціальні стимули повинні надаватися проектам із високою економічною і відносно низькою фінансовою внутрішньою нормою дохідності. Саме ці критерії дозволяють відібрати перспективні з економічної точки зору проекти, життєздатні лише за умови їх державної підтримки. Податкове стимулювання таких інвестиційних проектів може бути ефективним, тоді як податкові пільги для інвестицій, які в будь-якому випадку будуть здійснені (проекти з високою фінансовою внутрішньою нормою дохідності, життєздатні без державної підтримки), вважаються зайвими, марним витрачанням державних ресурсів [3].

Проте на практиці надання податкових пільг за результатами економічного аналізу інвестиційних проектів відбувається нечасто, в т.ч. через складність оцінки економічної внутрішньої норми дохідності інвестиційного проекту. У багатьох країнах право на селективну податкову підтримку надається з використанням простіших критеріїв, зокрема інвестиціям, що, як очікується, матимуть сприятливий економічний вплив, або вважаються стратегічно важливими для економіки. У низці країн селективні стимули надаються з огляду на такі критерії, як розмір інвестицій, кількість створених робочих місць, капітальні витрати на робоче місце, "значне використання" місцевої сировини, чистий прибуток чи економія іноземної валюти тощо.

Ефективність податкових пільг визначається як співвідношення вигід від їх використання та витрат на їх надання. Якщо йдеться про інвестиційні податкові пільги, то безпосередньою вигодою фіскального стимулювання інвестицій є їх збільшення завдяки зменшенню вартості капіталу, а безпосередніми (прямими) витратами – податкові витрати, тобто втрата податкових надходжень до бюджету держави. Якщо співвідношення цих двох величин більше за одиницю, податкова пільга вважається ефективною (є економічно вигідним способом досягнення заданого рівня інвестицій) [2].

Крім безпосередніх вигід і витрат використання податкових пільг, існують додаткові (непрямі) вигоди і витрати. Зокрема, додатковими вигодами запровадження інвестиційних податкових пільг може бути збільшення зайнятості та попиту на споживчі та інвестиційні товари і в кінцевому підсумку – тем-

---

є проект фінансово та економічно життєздатним. Якщо фінансова IRR визначає, чи генеруватиме запропонована інвестиція потік майбутнього доходу, достатній для задоволення мінімальних вимог до фінансової віддачі інвестора у прийнятні для нього часові рамки, то економічна IRR показує, чи ефективно проект використовує ресурси країни.

Методологія та методи розрахунку фінансової та економічної норми дохідності, як зазначається в Керівних принципах, використовуються співробітниками Світового банку при проведенні фінансово-економічної оцінки промислових та гірничих проектів для безпосереднього фінансування та узгоджуються з більш досконалішими підходами, що враховують соціальні та економічні цілі. Фінансова оцінка має чотири основні цілі: (i) оцінити альтернативні конфігурації проекту, щоб визначити найбільш привабливу альтернативу та напрям дій; (ii) розробити обґрунтований план фінансування для покриття витрат на етапі реалізації проекту; (iii) забезпечити доступність фінансових ресурсів у міру необхідності під час операцій, щоб забезпечити своєчасну доступність товарів та послуг та виконати всі фінансові зобов'язання; та (iv) перевірити, чи буде створено достатній рівень прибутку для винагороди інвесторам за ризик та інвестування власного капіталу в проект. Економічна оцінка проводиться для з'ясування загального впливу проекту на економіку країни [12].

пів економічного зростання. Додаткові (непрямі) витрати передусім включають витрати на адміністрування податкових пільг, у т.ч. пов'язані з їх використанням для уникнення податків. Проте розрахунок ефективності податкових пільг здебільшого здійснюється на основі прямих вигід і витрат.

Нарешті можна порівняти збільшення податкових надходжень, яке відбувається під впливом зростання ВВП, що є наслідком збільшення інвестицій, спричиненого запровадженням податкових стимулів, з податковими витратами. Цей коефіцієнт можна вважати показником "фіскальної ефективності", оскільки йдеться про порівняння непрямого позитивного ефекту запровадження податкових пільг (збільшення податкових надходжень внаслідок впливу податкових пільг на збільшення інвестицій і останніх – на ВВП) та прямого негативного впливу на податкові надходження (податкові витрати) [2].

#### ***Оцінювання результативності пільг з ПДВ***

Оскільки ПДВ є податком на споживання, носієм якого в кінцевому підсумку є споживач, виправданими передусім можна вважати такі пільги з податку, які надаються кінцевому споживачу товарів або послуг. Саме цим пояснюється як перелік товарів та послуг, які в країнах – членах ЄС можуть оподатковуватися за зниженими ставками податку, визначений у Додатку III до 112 Директиви Ради ЄС, так і перелік обов'язкових звільнень від ПДВ, визначений у статті 132 Директиви. Більшість цих пільг покликана зменшити ціни на товари та послуги для кінцевих споживачів.

Проте за певних умов ПДВ може негативно впливати на діяльність виробника. Це відбувається в таких випадках: 1) конкуренція обмежує кінцеву ціну товару або послуги, внаслідок чого виробник несе певні витрати на непрямий податок; 2) вироблений товар не реалізується, через що виробник не може відшкодувати податок, сплачений у ціні використаних у процесі виробництва матеріальних ресурсів; 3) держава вчасно не повертає переплачений податок; 4) через тривалий виробничий процес або сезонне виробництво на значний термін відволікаються оборотні кошти на ПДВ, сплачений у ціні матеріальних ресурсів; 5) підвищуючи ціну капітальних товарів, непрямий податок на машини та обладнання збільшує вартість капіталу та перетворює деякі інвестиції на нежиттєздатні, особливо для капіталомістких проєктів і, навпаки, зменшення податку знижує вартість капіталу та стимулює додаткові інвестиції та вищу капіталомісткість [3]. Враховуючи зазначене, в окремих випадках пільги з ПДВ можуть надаватися імпортерам обладнання, що використовується в інвестиційних проєктах або у виробництвах із тривалим циклом, чи того, що надається виробникам сільськогосподарської продукції. Зокрема, Додатком III до 112 Директиви Ради ЄС передбачена можливість оподатковувати за зниженою ставкою ПДВ операції постачання товарів та послуг, що зазвичай призначені для використання у сільськогосподарському виробництві, але за винятком капітальних товарів, таких як машини або будівлі [13].

Усе зазначене необхідно враховувати, визначаючи цілі надання тих чи інших пільг із ПДВ, що важливо у процесі аналізу їх результативності. Так, надання пільг для кінцевих споживачів може бути спрямоване на досягнення певних соціальних чи дистрибутивних цілей (заохочення споживання суспільно

важливих товарів чи послуг, здешевлення товарів та послуг, які більшою мірою споживаються незаможними, і зменшення таким чином природної регресивності ПДВ), а також підвищення зайнятості в певних секторах. Щодо цілей то метою надання пільг імпортерам обладнання, яке використовується в інвестиційних проєктах, може бути зниження цін на інвестиційні товари, що може зменшити термін окупності інвестицій, тоді як метою надання пільг постачальникам товарів та послуг, які використовуються в сільськогосподарському виробництві, – економія обігових коштів в умовах сезонного виробництва.

Оцінювання результативності пільг з ПДВ, які надаються кінцевим споживачам, можна розглянути на прикладі їх аналізу Європейською Комісією за наслідками запровадження на тимчасовій (експериментальній) основі (на 2000–2002 рр.) зниженої ставки податку на трудомісткі послуги, що переважно мали місцевий характер та не могли призвести до спотворення конкуренції, – на реконструкцію та ремонт приватних житлових приміщень, за винятком матеріалів, що становлять значну частину вартості надаваної послуги; миття вікон та прибирання в приватних домогосподарствах; дрібний ремонт велосипедів, взуття та виробів зі шкіри, одягу та домашньої білизни (включаючи лагодження та перероблення); послуги догляду вдома, на кшталт допомоги у веденні домашнього господарства та догляду за дітьми, особами похилого віку, хворими чи інвалідами вдома; перукарську діяльність.

Дослідження результативності застосування цієї пільги здійснювалося в контексті досягнення цілей її запровадження – збільшення зайнятості та зменшення тіньової економіки [14].

Оскільки зв'язок між зниженням ставки ПДВ на трудомісткі послуги та досягненням цих цілей не є прямим, для останнього необхідне виконання цілої низки умов. Зокрема, наслідком зниження ПДВ має бути зменшення цін на відповідні послуги. При цьому останні мають впасти настільки, щоб на них збільшився попит, для задоволення якого має зрости пропозиція, – при цьому не за рахунок підвищення продуктивності чи інтенсивності праці, а за рахунок залучення додаткової кількості офіційно працюючих [15]. Цілей експерименту можливо досягти лише за дотримання всіх цих умов. А факт їх наявності є підставою сумніватися, що в кожному випадку зниження ПДВ вони будуть виконуватися.

Якщо зниження ставки ПДВ використовується надавачем послуги не для зменшення ціни, а для збільшення прибутку, така пільгова ставка виконує роль субсидії для певного виду діяльності. Щоб уникнути цього небажаного результату, однією з умов запровадження зниженої ставки ПДВ на трудомісткі послуги була наявність тісного зв'язку між зниженням цін, обумовленим застосуванням пільгової ставки податку, та передбачуваним зростанням попиту та зайнятості [16].

Для оцінювання досягнення цілей експерименту держави-члени, що скористалися можливістю запровадити знижену ставку ПДВ на трудомісткі послуги (дев'ять держав – Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Португалія, Нідерланди, Франція, Люксембург, Велика Британія), були зобов'язані до 1 жовтня 2002 р. скласти детальну оцінку її впливу з точки зору створення нових робочих місць та ефективності, надавши її Європейській Комісії. У свою чергу



Комісія до 31 грудня 2002 р. мала подати загальний звіт про оцінку Раді та Європейському Парламенту [16].

У процесі оцінювання результативності використання пільгової ставки ПДВ кожна держава-член повинна була дати відповідь на такі питання:

- чи було нижчу ставку ПДВ повністю (або частково) відображено у встановлених цінах;
- чи збільшився попит внаслідок зниження ціни або з інших причин;
- чи зросла внаслідок впливу на попит зайнятість?

Звіт також мав містити інформацію щодо впливу зниженої ставки ПДВ на тіньову економіку.

Оцінювання здійснювалося з використанням таких методів, як: аналіз даних з національних рахунків або декларацій з ПДВ, опитування, економетричне моделювання тощо (табл.1). Проте, як зазначалося у Звіті, "який би метод не було обрано, важливо, щоб аналіз показав еволюцію відповідного сектора та заходів економічної політики у часі. Зрештою, неможливо оцінити вплив заходу, не знаючи, яким був цей сектор до його запровадження" [14].

Таблиця 1

**Методи оцінювання результативності запровадження знижених ставок ПДВ у державах – учасниках експерименту**

Держави – учасниці експерименту	Методи оцінювання
Бельгія	Періодичні декларації з ПДВ, опитування національного статистичного управління, контакти з торговими асоціаціями та статистична інформація Національного бюро соціального забезпечення.
Греція	Опитування.
Іспанія	Дані Національного статистичного управління.
Італія	Дослідження CNA (Confederazione Nazionale Artigiana), ASSOEDILI (Associazione Nazionale delle Costruzioni) та CRESME (Centro ricerche economiche sociologiche e di mercato nell'edilizia). Дані, надані INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro di Infortuni sul Lavoro).
Нідерланди	Запровадження регулярної системи моніторингу на період експерименту. Оцінка впливу заходу на зайнятість у відповідних секторах, проведена незалежним дослідницьким інститутом з питань політики "Research voor Beleid". Інститут проводив опитування представницької вибірки роботодавців у вересні 2000 р., травні 2001 р. та травні 2002 р. Дані про зміни у зайнятості надходили від асоціації торгових палат.
Португалія	Аналіз періодичних декларацій з ПДВ та опитування, проведене федерацією будівельної галузі AECOPS серед її членів.
Люксембург	Дослідження Chambre des metiers щодо впливу знижених ставок ПДВ. Участь в оцінці Центральної статистичної служби STATEC.
Франція	Методи оцінки різнились залежно від сектора. Економічний стан сектора послуг домашнього догляду оцінювався за допомогою опитування підприємств. Для оцінки сектора реконструкції та поліпшення житла віком понад двох років використовувались три методи аналізу: <ul style="list-style-type: none"><li>• щоквартальний показник економічної активності у цьому секторі, "барометр технічного обслуговування";</li><li>• податкові декларації підприємств;</li><li>• економетрична модель із трьома змінними.</li></ul>



## Закінчення таблиці 1

Велика Британія	Опитування серед будівельників, обраних на основі періодичних декларацій з ПДВ та декларацій про уведення в експлуатацію. Проте опитування охопило лише близько 7% підприємців, які брали участь у експерименті.
-----------------	--

Джерело: складено за даними [14].

Узагальнення звітів держав ЄС – учасниць експерименту дозволило зробити такі висновки.

1. Зниження ставки ПДВ на трудові послуги в більшості випадків не супроводжувалось адекватною ціновою реакцією: в окремих країнах (Греції, Іспанії) воно не мало ніякого впливу на споживчі ціни, у деяких – частково відображалось на їх рівні в окремих секторах (Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі) і більшою мірою сприяло постачальникам послуг у вигляді зростання їх прибутків (за даними звіту, в Бельгії близько 87% вигоди від зниження ставки ПДВ отримали виробники), в інших – зниження цін у відповідь на зменшення ставки ПДВ було короткочасним, згодом ефект низької ставки був використаний виробниками для збільшення націнки (Франція). Лише Велика Британія прозвітувала, що в 96,4% випадків знижена ставка ПДВ (що мала вузьку сферу застосування – стосовно реконструкції та ремонту приватних житлових будинків на острові Мен) повністю передавалась через ціну кінцевому споживачу<sup>4</sup>.

2. З огляду на те, що нижча ставка ПДВ у більшості країн не передавалась споживачам або передавалась частково, зростання попиту на послуги, що оподатковувалися за пільговою ставкою, здебільшого відбувалось під впливом інших факторів – запровадження інших податкових пільг (в Італії), зростання доходів домогосподарств (в Іспанії) тощо. Лише у звітах деяких країн зазначалося, що зростання товарообороту в окремих секторах було пов'язане зі зниженням ставки ПДВ (Люксембург).

3. Звіти, подані державами-членами, не надають вагомих аргументів на користь впливу зниженої ставки ПДВ на зайнятість. Зокрема, про неможливість встановити прямий зв'язок між зниженням ставки податку та створенням нових робочих місць наголошується у звітах Бельгії та Нідерландів. Крім того, дослідження, проведені з використанням економетричних моделей, метою яких було визначення впливу на зайнятість зниження ставки ПДВ, яке повністю передавалось на ціни, а також ставок прямих податків і соціальних внесків для роботодавців (усі три сценарії було побудовано таким чином, щоб бути нейтральними для доходів держави) показали, що політика компенсованого зменшення ПДВ на трудові послуги, як правило, може чинити лише незначний вплив на створення робочих місць. Компенсоване зменшення прямого оподаткування ніяких відчутних ефектів не дає. Натомість компенсоване зменшення внесків на соціальне страхування загалом чинить на зайнятість найбільш позитивний вплив.

<sup>4</sup> Одним із пояснень незначної цінової реакції на зниження ставок ПДВ під час експерименту є те, що з самого початку їх зниження було оголошено як тимчасове, внаслідок чого виробники і не відреагували на нього створенням нових робочих місць [17].

4. Частина держав – учасниць експерименту (Бельгія, Нідерланди, Люксембург) не включила у свої звіти інформацію про вплив зниженої ставки ПДВ на тіньову економіку. Окремі держави заявили про неможливість точно встановити вплив саме цього фактора, оскільки він був не єдиним. Зокрема, в Іспанії певну роль у зростанні числа офіційно зареєстрованих підприємств відіграв пакет заходів щодо сприяння розвитку малих та середніх підприємств. У звітах, де інформація про наслідки зниженої ставки для тіньової економіки наводилася, вона мала характер припущень, не підтверджених доказами будь-якого причинно-наслідкового зв'язку між цими явищами [14].

Проведене в низці країн ЄС оцінювання результативності застосування зниженої ставки ПДВ на трудомісткі послуги є показовим і цікавим для вивчення не лише з точки зору його змісту, застосовуваних методів, організації процесу звітування, а й рішень, ухвалених за наслідками оцінювання. Так, незважаючи на те, що звіт Європейської Комісії не містив переконливих доказів досягнення цілей експерименту, а відтак і результативності запроваджених пільгових ставок ПДВ на трудомісткі послуги, термін їх дії спочатку було продовжено, а потім надано право застосовувати їх на постійній основі. Аргументом на користь цього рішення стало те, що "застосування знижених ставок ПДВ ... за певних умов може мати позитивні ефекти з точки зору створення робочих місць та боротьби з неформальною економікою" [18]. Проте головним аргументом стала відсутність негативного впливу таких пільг на функціонування внутрішнього ринку ЄС через місцевий характер послуг, які оподатковуються за зниженими ставками ПДВ. Це послужило підставою не позбавляти країни ЄС можливості (права) встановлювати знижені ставки податку на певні види трудомістких послуг. А оцінювання результативності використання таких ставок сприяло кращому усвідомленню кожною окремою країною наслідків свого вибору. Отже, хоча оцінювання результативності податкових пільг не зумовило ухвалення у межах ЄС тих управлінських рішень, які логічно з нього слідували, воно могло вплинути на рішення окремих країн щодо використання знижених ставок чи коригування умов їх надання. Крім того, проведене оцінювання та зроблені за його наслідками висновки щодо впливу знижених ставок ПДВ на ціни, зайнятість та тіньовий ринок послуг додало додаткових аргументів у наукову дискусію щодо соціально-економічних ефектів податкових пільг.

Загалом проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

1. Необхідною умовою ефективної (сучасної) податкової політики є відповідальне ставлення до надання і використання податкових пільг, яке передбачає запровадження чітких критеріїв та прозорих адміністративних процедур їх надання, моніторингу і контролю використання (початковою ланкою якого є повний і достовірний облік усіх податкових пільг), публічного звітування про податкові витрати. Важливою складовою контролю використання податкових пільг має бути аналіз його соціально-економічних і бюджетних наслідків.

2. Оцінювання використання податкових пільг може здійснюватись у контексті їх результативності (досягнення цілей та виконання умов надання, впливу на поведінку економічних агентів та результати їхньої діяльності),

ефективності (порівняння вигід та витрат) і відносної ефективності (порівняння ефективності податкових пільг та інших інструментів політики). У процесі аналізу різних видів податкових пільг можуть переважати різні підходи до їх оцінювання. Якщо пільги з податку на прибуток здебільшого досліджуються з позицій як їх результативності, так і ефективності, то пільги з ПДВ (зважаючи на те, що вони мають надаватися передусім кінцевим споживачам товарів та послуг) і податку на доходи фізичних осіб – переважно під кутом зору результативності, зокрема, досягнення соціальних та дистрибутивних цілей, що ставилися при їх запровадженні, – зростання зайнятості чи споживання соціально важливих товарів та послуг, зменшення нерівності доходів тощо.

3. Оцінювання наслідків запровадження податкових пільг може здійснюватися з використанням методів порівняльного аналізу поведінки фірми-бенефіціара до і після запровадження податкового стимулу; опитування менеджерів фірми щодо того, як вплинула податкова пільга на ті чи інші аспекти їхньої поведінки (інвестиційні рішення, впровадження ДіР, політику у сфері зайнятості та оплати праці тощо); економетричного аналізу.

Основними інструментами аналізу політики податкового стимулювання є модель граничної ефективної податкової ставки (METR), складання бюджету податкових витрат та конкретизація критеріїв скринінгу для застосування селективних стимулів. Кожен із цих інструментів призначений для вирішення певних завдань у процесі оцінювання податкових пільг – порівняння пропозованих стимулів із точки зору їх впливу на зниження податкового навантаження на бенефіціарів чи з точки зору податкових витрат як підґрунтя для вибору певного виду податкових пільг.

4. У кінцевому підсумку вибір того чи іншого підходу до оцінювання, а також методів та інструментів аналізу визначається наявною інформаційною базою у відкритих джерелах та доступом до інформації, що не оприлюднюється. Крім того, достовірність результатів оцінювання застосування податкових пільг значною мірою залежить від дотримання вимог і процедур щодо запровадження податкових пільг, зокрема визначення цілей, а – за необхідності – й умов їх надання, а також від якості та повноти обліку наданих пільг. Саме останнє, а також наявність необхідної інформації та її оприлюднення становить одну з основних проблем оцінювання застосування податкових пільг у країнах із трансформаційною економікою.

#### **Список використаних джерел**

1. Zee H.H., Stotsky J.G., Ley E. Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries. *World Development*. 2002. Vol. 30. № 9. P. 1497–1516. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00050-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00050-5)
2. Roca J. Evaluation of the Effectiveness and Efficiency of Tax Benefits. *Discussion Paper*. 2010. № IDB-DP-136. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Evaluation-of-the-Effectiveness-and-Efficiency-of-Tax-Benefits.pdf>
3. Bolnick B. Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region. Technical Report submitted to USAID/RCSA. February 2004. URL: [https://www.nathaninc.com/wp-content/uploads/2017/10/Effectiveness\\_and\\_Economic\\_Impact\\_of\\_Tax\\_Incentives\\_in\\_the\\_SADC\\_Region.pdf](https://www.nathaninc.com/wp-content/uploads/2017/10/Effectiveness_and_Economic_Impact_of_Tax_Incentives_in_the_SADC_Region.pdf)



4. Caiumi A. The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures – A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy. *OECD Taxation Working Papers*. 2011. № 5. <https://doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>
5. Серебрянський Д.М., Жовнер В.В. Ефективність пільг з ПДВ і податку на прибуток підприємств в Україні. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2014. № 1. С. 42–47.
6. Иванов Ю., Майбуров И., Назаренко А. Методологические основы оценки и моделирования эффективности налоговых льгот. *Общество и экономика*. 2016. № 10. С. 80–96.
7. Busom I. An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies. *University of California, Berkeley, Burch Center Working Paper*. 1999. № B99/05. <https://doi.org/10.2139/ssrn.170561>
8. Hall B., Van Reenen J. How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence. *Research Policy*. 2000. Vol. 29. № 4–5. P. 449–469. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00085-2](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00085-2)
9. Parisi M.L., Sembenelli A. Is Private R&D Spending Sensitive to Its Price? Empirical Evidence on Panel Data for Italy. February 15, 2001. <https://doi.org/10.2139/ssrn.265394>
10. Mulkay B., Mairesse J. The Effect of the R&D Tax Credit in France. Preliminary Draft. February 14, 2003. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228602501\\_The\\_Effect\\_of\\_the\\_RD\\_Tax\\_Credit\\_in\\_France](https://www.researchgate.net/publication/228602501_The_Effect_of_the_RD_Tax_Credit_in_France)
11. Gonzalez X., Jaumandreu J., Pazo C. Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness. *RAND Journal of Economics*. 2005. Vol. 36. № 4. P. 930–950. URL: [https://www.researchgate.net/publication/24049332\\_Barriers\\_to\\_Innovation\\_and\\_Subsidy\\_Effectiveness](https://www.researchgate.net/publication/24049332_Barriers_to_Innovation_and_Subsidy_Effectiveness)
12. DuVigneau J.C., Prasad R.N. Guidelines for Calculating Financial and Economic Rates of Return for DFC Projects. *World Bank Technical Report*. 1984. № 33. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/567991468782148724/pdf/Guidelines-for-calculating-financial-and-economic-rates-of-return-for-DFC-projects.pdf>
13. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0112-20201212&from=EN>
14. Evaluation report on the experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services. *Commission Staff Working Paper*, COM (2003) 309 final. 2 June 2003. URL: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/evaluation_en.pdf)
15. Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services. Report from the Commission to the Council and to the European Parliament, COM (2003) 309 final. 2 June 2003. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-309-EN-F1-1.Pdf>
16. Council Directive 1999/85/EC of 22 October 1999 amending Directive 77/388/EEC as regards the possibility of applying on an experiment basis a reduced VAT rate on labour-intensive services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/ALL/?uri=CELEX:31999L0085>
17. Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report. 21 June 2007. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/study\\_reduced\\_vat.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/study_reduced_vat.pdf)
18. Council Directive 2009/47/EC of 5 May 2009 amending Directive 2006/112/EC as regards reduced rates of value added tax. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:116:0018:0020:EN:PDF>

Надійшла до редакції 05.05.2021 р.

Прорецензовано 06.05.2021 р.

Підписано до друку 29.06.2021 р.



**Alla Sokolovska**<sup>5</sup>

## METHODOLOGICAL APPROACHES TO ESTIMATING THE USE OF TAX BENEFITS AND THE PRACTICE OF THEIR APPLICATION

*Tax benefits, considering their consequences for the economy and the budget system, are the most controversial element of any tax. Therefore, policy decisions on the introduction of new, continued use or abolition of existing tax benefits should be based on reliable information about their expected or actual effectiveness and efficiency. The purpose of this article is to define methodological approaches to assessing the use of tax benefits as a prerequisite for improving the soundness of tax policy and effectiveness of public administration of the financial system.*

*The article, based on the analysis of Western literature sources, considers methodological approaches to assessing the use of tax benefits in the context of their effectiveness (achievement of goals and fulfillment of the conditions for granting, impact on the behavior of economic agents and results of their activity), efficiency (comparison of benefits and costs) and relative efficiency (comparison of the effectiveness of tax benefits and other policy instruments), as well as evaluation methods and tools. The practical application of these methodological approaches is considered on the example of investment and innovation incentives for corporate income tax and VAT incentives (reduced tax rate on labor-intensive services).*

*The author notes that the assessment of consequences of the introduction of tax benefits can be provided using methods of comparative analysis of the behavior of the beneficiary company before and after the introduction of the tax incentive; survey of the company's managers on how the tax benefit affected certain aspects of their behavior (investment decisions, implementation of R&D, employment and remuneration policies, etc.); and econometric analysis.*

*According to the results of the study, it was concluded that ultimately the choice of an the approach to assessing the application of tax benefits, as well as methods and tools of analysis is determined by the available information base in open sources and access to non-public information. In addition, the reliability of the results of evaluation of the application of tax benefits substantially*

---

<sup>5</sup> **Sokolovska, Alla Mykhajlivna** – Doctor of Science (Economics), Professor, Deputy Director for Scientific Work, Research Financial Institute, State Educational and Scientific Institution "Academy of Financial Management" (46/48, Oles Honchar St., Kyiv, 01054, Ukraine), ORCID: 0000-0002-1022-8215, e-mail: sokolovska\_alla@ukr.net



depends on compliance with the requirements and procedures during their implementation, in particular, the definition of objectives and, if necessary, the conditions of their granting, as well as the quality and the completeness of accounting of the provided benefits. The latter, as well as the availability of the necessary information and its disclosure is one of the main problems in assessing the application of tax benefits in countries with transition economy.

**Keywords:** tax benefits; effectiveness, efficiency and relative efficiency of tax benefits; model of the marginal effective tax rate; tax expenditures

### References

1. Zee, H.H. Stotsky, J.G., Ley, E. (2002). Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries. *World Development*, 30(9), 1497-1516. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00050-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00050-5)
2. Roca, J. (2010). Evaluation of the Effectiveness and Efficiency of Tax Benefits. *Discussion Paper*, IDB-DP-136. Retrieved from <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Evaluation-of-the-Effectiveness-and-Efficiency-of-Tax-Benefits.pdf>
3. Bolnick, B. (2004, February). Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region. Technical Report submitted to USAID/RCSA. Retrieved from [https://www.nathaninc.com/wp-content/uploads/2017/10/Effectiveness\\_and\\_Economic\\_Impact\\_of\\_Tax\\_Incentives\\_in\\_the\\_SADC\\_Region.pdf](https://www.nathaninc.com/wp-content/uploads/2017/10/Effectiveness_and_Economic_Impact_of_Tax_Incentives_in_the_SADC_Region.pdf)
4. Caiumi, A. (2011). The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures - A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy. *OECD Taxation Working Papers*, 5. <https://doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>
5. Serebrianiy, D.M., Zhovner, V.V. (2014). Efficiency of income tax privileges and corporate profit tax in Ukraine. *Visnyk Universytetu bankivskoi spravy Natsionalnoho banku Ukrainy – Bulletin of the University of Banking of the National Bank of Ukraine*, 1, 42-47 [in Ukrainian].
6. Ivanov, Ju., Majburov, I., Nazarenko, A. (2016). Methodological basis for assessing and modeling the effectiveness of tax benefits. *Obshchestvo i jekonomika – Society and economics*, 10, 80-96 [in Russian].
7. Busom, I. (1999). An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies. *University of California, Berkeley, Burch Center Working Paper*, B99/05. <https://doi.org/10.2139/ssrn.170561>
8. Hall, B. Van Reenen, J. (2000). How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence. *Research Policy*, 29(4-5), 449-469. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00085-2](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00085-2)
9. Parisi, M.L. Sembenelli, A. (2001, February 15). Is Private R&D Spending Sensitive to Its Price? Empirical Evidence on Panel Data for Italy. <https://doi.org/10.2139/ssrn.265394>
10. Mulkay, B. Mairesse, J. (2003, February 14). The Effect of the R&D Tax Credit in France. Preliminary Draft. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/228602501\\_The\\_Effect\\_of\\_the\\_RD\\_Tax\\_Credit\\_in\\_France](https://www.researchgate.net/publication/228602501_The_Effect_of_the_RD_Tax_Credit_in_France)
11. Gonzalez, X. Jaumandreu, J. Pazo, C. (2005). Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness. *RAND Journal of Economics*, 36(4), 930-950. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/24049332\\_Barriers\\_to\\_Innovation\\_and\\_Subsidy\\_Effectiveness](https://www.researchgate.net/publication/24049332_Barriers_to_Innovation_and_Subsidy_Effectiveness)
12. Duvigneau, J.C. Prasad, R.N. (1984). Guidelines for Calculating Financial and Economic Rates of Return for DFC Projects. *World Bank Technical Report*, 33. Retrieved



from <http://documents1.worldbank.org/curated/en/567991468782148724/pdf/Guidelines-for-calculating-financial-and-economic-rates-of-return-for-DFC-projects.pdf>

13. European Commission (2006, November 28). Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0112-20201212&from=EN>

14. European Commission (2003, June 2). Evaluation report on the experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services. Commission Staff Working Paper, COM (2003) 309 final. Retrieved from [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/evaluation_en.pdf)

15. European Commission (2003, June 2). Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services. Report from the Commission to the Council and to the European Parliament, COM (2003) 309 final. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-309-EN-F1-1.Pdf>

16. European Commission (1999, October 22). Council Directive 1999/85/EC of 22 October 1999 amending Directive 77/388/EEC as regards the possibility of applying on an experiment basis a reduced VAT rate on labour-intensive services. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31999L0085>

17. European Commission (2007, June 21). Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report. Retrieved from [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/study\\_reduced\\_vat.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/study_reduced_vat.pdf)

18. European Commission (2009, May 5). Council Directive 2009/47/EC of 5 May 2009 amending Directive 2006/112/EC as regards reduced rates of value added tax. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:116:0018:0020:EN:PDF>