

**КОНКУРЕНЦИЯ НАЛОГОВЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ
И НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ:
НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ДОЛЖНА
СПОСОБСТВОВАТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РОСТУ**

*Даниэл Митчел,
Фонд «Наследие» (The Heritage Foundation), США*

Доклад подготовлен для международной конференции «Либеральная программа для нового века: глобальный взгляд», организованной Институтом Катона (Cato Institute, США), Институтом экономического анализа (Россия) и Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей).

8-9 апреля 2004 г., Москва

Конкуренция в сфере налогообложения существует в том случае, если люди имеют возможность уменьшить свое налоговое бремя путем перекачки капитала и/или рабочей силы из юрисдикции с высоким налогообложением в юрисдикцию с низкими налогами. Такая миграция дисциплинирует расточительные правительства и благоприятно воздействует на страны, которые снижают налоговые ставки и проводят реформы, способствующие экономическому росту. Налоговая конкуренция особенно важна в условиях нынешней глобальной экономики, а происходящие процессы помогают убедить многие страны в необходимости проведения налоговой политики, способствующей развитию рынка.

Неудивительно, что странам с высокими налогами не нравится налоговая конкуренция; используя международные бюрократические структуры, в частности, Европейский Союз (ЕС), Организацию Объединенных Наций (ООН) и Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) эти правительства пропагандируют различные схемы гармонизации налогов, чтобы запретить уход предприятий и капиталов в ориентированную на рынок экономику. Их действия никак не соответствуют правильной налоговой политике. Гармонизация налогов подразумевает более высокие налоговые ставки и дискриминационное двойное обложение накопленных и инвестированных доходов. Она также включает экстерриториальное налогообложение, поскольку большинство схем налоговой гармонизации предназначены для того, чтобы оказать правительствам помощь в обложении налогами экономической деятельности за пределами своих границ.

«ОПЕК для политиков» освобождает правительственных чиновников от соблюдения рыночной дисциплины, в результате чего ухудшение

экономической политики замедлит функционирование мировой экономики. Особенно негативно это скажется на странах с переходной экономикой, многие из которых проводят политику, способствующую экономическому росту. Такая политика реформ, включая введение в России плоского подоходного налога в 13 процентов, должна стать магнитом, притягивающим производства и капиталы, однако потенциальные выгоды будут ограничены, если страны с высокими ставками налогов сумеют воспрепятствовать налогоплательщикам, лишая их возможности воспользоваться преимуществами налогового законодательства в других странах.¹

Поле битвы

Независимо от рисков, грозящих мировому экономическому росту, международная бюрократия проталкивает три основных инициативы по гармонизации налогов:

1. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (OECD), штаб-квартира которой находится в Париже, в 1990-ые годы выступила с инициативой «Вредная налоговая конкуренция», перечислив более сорока так называемых налоговых убежищ.² OECD угрожает этим юрисдикциям финансовым протекционизмом в случае, если они не согласятся ослабить свое налоговое законодательство и законы о

¹ Защитники обмена информацией и других форм гармонизации налогов часто признают, что такая политика мешает эффективному перемещению капитала. Смотри, в частности: Keen, Michael, and Jenny E. Ligthart, "Cross-Border Savings Taxation in the European Union: An Economic Perspective," *Tax Notes International*, February 9, 2004.

² OECD представляет 30 индустриально развитых стран со штаб-квартирой в Париже. Большинство ее членов являются странами с высоким уровнем налогов. Отчет OECD "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue," см. на сайте: http://www.oecd.org/daf/fa/harm_tax/Report_En.pdf.

защите тайны вкладов, чтобы страны с высоким налогообложением могли легче отслеживать и облагать налогами выводимые капиталы. Интерес представляет тот факт, что OECD не внесла в черный список свои страны-члены, несмотря на то, что многие из них – Швейцария, Австрия, Люксембург, Соединенные Штаты и Великобритания подпадают под определение «налогового убежища», предложенного именно OECD.

2. Европейский Союз (ЕС) является важным оппонентом налоговой конкуренции, в связи с чем брюссельские чиновники провели различной степени упорядочение налогов на добавленную стоимость, налогов в энергетике и в области акцизов. Наиболее свежая инициатива ЕС - это «директива о налоге на сбережения», которая представляет собой непрямую форму налоговой гармонизации; согласно этой инициативе, от государств-членов, так же как и от шести стран – не членов ЕС, по-видимому, потребуют или обложить специальным налогом инвесторов – нерезидентов (и отдавать львиную долю поступлений правительству инвестора) или собирать информацию о доходе от инвестиций нерезидентов и направлять ее их правительствам (которые будут затем облагать налогом этот доход).³
3. Объединенные Нации (ООН) призывают к созданию международной налоговой организации. Этот новый бюрократический орган получит полномочия, позволяющие ему изменять налоговую политику суверенных наций, а также будет нести специальную ответственность

³ Евросоюз состоит из 15 членов Европейского сообщества. Его штаб-квартира находится в Брюсселе. С содержанием директивы Евросоюза "Savings Tax Directive можно ознакомиться на сайте: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/IP/ip011026/memo01266_en.pdf

по ограничению налоговой конкуренции. Не менее тревожным является тот факт, что ООН предлагает предоставить странам полномочия, предоставляющие возможность облагать налогами доход эмигрантов – данная инициатива особенно негативно скажется на странах, привлекающих эмигрантов с высоким уровнем квалификации.⁴

Что такое гармонизация налогов?

Налоговая гармонизация подразумевает, что налогоплательщики имеют дело с подобными или идентичными налоговыми ставками вне зависимости от того, в какой стране они работают, держат свои сбережения, делают покупки или вкладывают средства. Гармонизированные налоговые ставки уничтожают налоговую конкуренцию, примерно так же, как соглашение о фиксированных ценах между бензозаправками разрушает конкуренцию среди продавцов бензина. Налоговая гармонизация может быть достигнута двумя различными путями:

- явная налоговая гармонизация происходит тогда, когда страны соглашаются установить минимальные налоговые ставки или решают облагать налогом по одним и тем же ставкам. Европейский Союз, например, требует, чтобы страны-члены взимали налог на добавленную стоимость (НДС), по меньшей мере, в размере 15 процентов.⁵ При такой форме налоговой гармонизации налогоплательщики лишены

⁴ Штаб-квартира ООН находится в Нью-Йорке. Эта организация претендует на то, что представляет весь мир. Ее предложения смотри на сайте: <http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf>.

⁵ European Parliament, “Value added tax (VAT),” *Fact Sheet* no. 3.4.5, October 19, 2000. Смотри также http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_5_en.htm.

возможности использовать преимущества налоговой политики других стран, а правительства ограждены от рыночной дисциплины.

- Скрытая гармонизация наступает тогда, когда правительство облагает налогом доходы своих граждан, полученные в других юрисдикциях. Такая политика «мирового налогообложения» требует от правительств, чтобы они собирали финансовую информацию на инвесторов-нерезидентов и делились ею с налоговыми службами иностранных правительств. При непрямой форме налоговой гармонизации налогоплательщики лишены возможности использовать лучшую налоговую политику других стран, а правительства ограждены от рыночной дисциплины.⁶

Обе формы налоговой гармонизации имеют одни и те же контрпродуктивные экономические последствия. Любой из вариантов приводит к уменьшению налоговой конкуренции и поощряет более высокие налоговые ставки, что мешает эффективному распределению капиталов и рабочей силы и замедляет экономическое развитие в целом.

Научные свидетельства.

Считается, что споры о налоговой конкуренции иногда подменяют дебаты по вопросу о том, следует ли заменять систему подоходного налога системой, «основанной на потреблении», в частности такой, как плоская шкала налогов. Сторонники налоговой реформы отдают предпочтение налоговой

⁶ Более расширенно об опасностях информационного обмена для экономического роста смотри: Daniel J. Mitchell, "An OECD Proposal to Eliminate Tax Competition Would Mean Higher Taxes and Less Privacy," Backgrounder No. 1395, The Heritage Foundation, September 18, 2000. Смотри также <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1395.html>.

конкуренции, потому что она двигает политику в правильном направлении.

Например:

- Налоговая реформа предполагает систему с низкими налоговыми ставками на продуктивное поведение.

Налоговая конкуренция продвигает налоговую реформу, помогая снижать предельные налоговые ставки.

- Налоговая реформа предполагает систему, в которой доход облагается налогом только один раз. Налоговая конкуренция продвигает налоговую реформу, помогая уничтожить двойное налогообложение сохраненных и инвестированных доходов.
- Налоговая реформа предполагает систему, в которой правительства не облагают налогом доходы, заработанные в других странах. Налоговая конкуренция продвигает налоговую реформу по пути территориального налогообложения, то есть предлагает здравую идею, суть которой в том, что правительства должны облагать налогом только те доходы, которые заработаны в рамках национальных границ.

Если вышеупомянутые положения являются желательными, тогда налоговая конкуренция благоприятна для мировой экономики. С другой стороны, если экономика лучше функционирует при высоких налоговых ставках и карательном налоговом бремени на сбережения и инвестиции, тогда налоговая конкуренция контрпродуктивна. В основном, дискуссия идет в отношении следующего, должен ли сбереженный и инвестированный доход подвергаться более тяжелому налогообложению, чем доход, потраченный на потребление. И по этой проблеме страны постепенно приходят к консенсусу

относительно того, что двойное налогообложение капитала является ошибкой. Эрик Энген и Кевин Хассет из американского Института предпринимательства пишут:⁷

За последние три десятилетия авторы ряда исследований – Diamond (1973);⁸ Feldstein (1978);⁹ Auerbach (1979);¹⁰ Atkinson и Sandmo (1980);¹¹ Judd (1985, 1999);¹² Chamley (1985, 1986);¹³ Lucas (1990);¹⁴ Bull (1993);¹⁵ Chari, Christiano и Kehoe (1994)¹⁶ и Jones, Manuelli и Rossi (1993, 1997)¹⁷ – пришли к заключению, что оптимальная налоговая система в большинстве случаев не должна включать налог на капитал. Джад(2001)¹⁸ так объясняет этот результат. Налог на капитал вносит искажение в экономику, искажение, которое обязательно приведет в будущем к «взрыву»,

⁷ Eric Engen and Kevin Hassett, “Does the Corporate Tax Have a Future?” *Tax Notes* 30th Anniversary Issue, Spring 2003. Смотри также http://www.aei.org/docLib/20021222_raengehass0212.pdf.

⁸ Diamond, Peter (1973). “Taxation and Public Production in a Growth Setting.” In *Models of Economic Growth*, edited by J. A. Mirrlees and N. H. Stern. London: Macmillan.

⁹ Feldstein, Martin S. (1978). “The Rate of Return, Taxation, and Personal Saving.” *Economic Journal* 88: 482-87.

¹⁰ Auerbach, Alan J. (1979). “Wealth Maximization and the Cost of Capital.” *Quarterly Journal of Economics* 93: 107-127.

¹¹ Atkinson, Anthony B., and Agnar Sandmo (1980). “Welfare Implications of the Taxation of Savings.” *Economic Journal* 90 (September): 529-49.

¹² Judd, Kenneth L. (1985). “Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model.” *Journal of Public Economics* 28: 59-83. And Judd, Kenneth L. (1999). “Optimal Taxation and Spending in General Competitive Growth Models.” *Journal of Public Economics* 71: 1-26.

¹³ Chamley, Christophe (1985). “Efficient Taxation in a Stylized Model of Intertemporal General Equilibrium.” *International Economic Review* 26: 451-68. And Chamley, Christophe (1986). “Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives.” *Econometrica* 54: 607-22.

¹⁴ Lucas, Robert E. Jr. (1990). “Supply Side Economics: An Analytical Review.” *Oxford Economic Papers* 42: 293-316.

¹⁵ Bull, Nicholas (1993). “When All the Optimal Dynamic Taxes Are Zero.” Federal Reserve Board Working Paper Series #137.

¹⁶ Chari, V. V., Lawrence J. Christiano, and Patrick J. Kehoe (1994). “Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model.” *Journal of Political Economy* 102: 617-52.

¹⁷ Jones, Larry E., Rodolfo E. Manuelli, and Peter E. Rossi (1993). “Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth.” *Journal of Political Economy* 101: 485-517. And Jones, Larry E., Rodolfo E. Manuelli, and Peter E. Rossi (1997). “On the Optimal Taxation of Capital Income,” *Journal of Economic Theory* 73: 93-117.

¹⁸ Judd, Kenneth L. (2001). “The Impact of Tax Reform in Modern Dynamic Economies.” In *Transition Costs of Fundamental Tax Reform*, edited by K. A. Hassett and R. G. Hubbard. Washington, D.C.: AEI.

следовательно, даже небольшой налог на капитал не является оптимальным.

Председатель Совета экономических советников президента Буша также признает важность налогообложения «на базе потребления». В своей убедительной статье он объясняет, что излишнее налогообложение капитала наносит ущерб экономическому развитию и, следовательно, росту оплаты труда, что рабочие должны добровольно отдать предпочтение более высоким налогам на заработную плату для того, чтобы налог на капитал можно было бы снизить.¹⁹ Вышеприведенный тезис давно утвердился в академической литературе²⁰ и даже имеет некоторых приверженцев в довольно необычных местах. Три экономиста из OECD пишут, «... лучшим путем улучшения функционирования экономики была бы замена нынешних налогов на заработную плату и капитальный доход общим налогом на потребление... Это уничтожило бы налоговое искажение на сбережения и инвестиции. Можно сказать, что большинство имитационных моделей, включая и те, которые описаны в настоящем докладе, демонстрируют выгоды такого переориентирования налогов для эффективности экономического роста».²¹

Теперь зададимся чисто практическим вопросом. Налоговая конкуренция способствует снижению налогов на капитал? Сбережения и инвестиции

¹⁹ Mankiw, N. Gregory (2001). "Commentary: Balanced-Budget Restraint in Taxing Income From Wealth in the Ramsey Model." In *Inequality and Tax Policy*, edited by K. A. Hassett and R. G. Hubbard. Washington, DC: AEI.

²⁰ Jing Xu из Департамента финансов Канады пришел к выводу, что "...налог на капитальный доход вызывает большие искажения, чем налог на заработную плату и налог с продаж, при чем налог с продаж приводит к меньшей деформации. Это ранжирование соответствует стандартным результатам неоклассической литературы по проблемам экономического роста." См.: Jing Xu, "Taxation and Economic Performance: A Cross-Country Comparison and Model Sensitivity Analysis, Working Paper 99-01, Canadian Department of Finance, 1999.

²¹ Willi Leibfritz, John Thornton and Alexandra Bibbee, "Taxation and Economic Performance," Organization for Economic Cooperation and Development, Economics Department *Working Papers*, No. 176, 1997.

чувствительны к налоговым ставкам? Проведенное по инициативе ОЕСД исследование пришло к выводу, что налоговая политика оказывает значительное влияние на экономическое поведение.²²

Несколько эмпирических исследований показали, что потоки финансового капитала также чувствительны к налоговым режимам. Бовенберг и другие (1990 год)²³ выявили, что двухсторонние потоки портфельных капиталов между Японией и Соединенными Штатами в 1980-х объясняются частично сравнительно высокими налогами на наличные сбережения (то есть налоги на личный процентный доход граждан) и относительно низкими доходами на инвестиции (то есть корпоративные налоги). Недавняя работа Руберта и Мутти (1991)²⁴ показала, что возврат от вложений капитала и процент прибыли компаний США, оперирующих за границей, выше в странах с низкими налогами, чем в странах с высокими, что подтверждает мысль о переориентировании прибыли.

По проблеме налоговой конкуренции существует обширная литература. И хотя авторы могут не соглашаться, является ли налоговая конкуренция положительным фактором или нет, почти повсеместно признается, что она приводит к более низкому уровню налогов и меньшему налогообложению

²² Willi Leibfritz, John Thornton and Alexandra Bibbee, "Taxation and Economic Performance," Organization for Economic Cooperation and Development, Economics Department *Working Papers*, No. 176, 1997.

²³ BOVENBERG, A.L., K. Andersson, K. Aramaki and S. Chand (1990), "Tax incentives and international capital flows: the case of the United States and Japan," in A. Razin and J. Slemrod (eds.), *Taxation in the Global Economy*, Chicago: University of Chicago Press.

²⁴ GRUBERT, H. and J. Mutti (1991), "Taxes, tariffs and transfer pricing in multinational corporation decision making", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 73.

сбережений и инвестиций. Иногда снижение налогового бремени на капитал является результатом совершенствования налогового законодательства со стороны правительства. В других случаях более низкое налогообложение капитала происходит в силу миграции ресурсов в юрисдикции с низким налогообложением.

Альфано (2003), например, утверждает, что налоговая конкуренция поддерживает долгосрочный экономический рост (а директива ЕС о налоге на сбережения, если вступит в действие, снизит объемы сбережений и заморозит экономический рост).²⁵ Алт Шуллер и Гутспит (2002) продемонстрировали чувствительность европейских стран к изменениям в налоговой политике Соединенных Штатов.²⁶ Десай (1998) находит, что компании США растут быстрее, когда оперируют в юрисдикциях²⁷ с низким налогообложением. Отис (2001) изучал вопрос о том, как налоговая конкуренция поощряет политиков принимать более разумные налоговые решения.²⁸

Мендоза и Десар (2003) сообщают, что налоговая реформа в Соединенных Штатах значительно повысит экономический рост и привлечет капитал из Европы.²⁹ Раушер показал, что конкуренция между юрисдикциями повышает уровень эффективности правительств и ограничивает вмешательства правительств в экономическую жизнь.³⁰ Эдвардс и Кин (1995) заметили, что

²⁵ R. Alfano, "Tax Competition in EU Scenario: An Empirical Application

²⁶ Rosanne Atshuler and Timothy J. Goodspeed, "Follow the Leaders? Evidence on European and US Tax Competition," July 19, 2002. Смотри также http://econ.hunter.cuny.edu/faculty/goodspeed/papers/follow_the_leader.pdf.

²⁷ M Desai, "Are We Racing to the Bottom? Evidence on the Dynamics of International Tax Competition," ...

²⁸ W Oates, "Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections," ...

²⁹ Enrique G. Mendoza and Linda L. Tesar, "A Quantitative Analysis of Tax Competition V. Tax Coordination Under Perfect Capital Mobility," Working Paper 9746, National Bureau of Economic Research, May 2003.

³⁰ Michael Rauscher (1998), "Leviathan and Competition Among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation," *Journal of Urban Economics*, 44, 59-67.

налоги на капитал все в большей степени не соответствуют налоговой конкуренции.³¹ Дженеба и Шелдируп (2002) высказали важную мысль, показав, что европейцы больше всего выиграют от налоговой конкуренции, потому что в европейских странах правительство излишне вмешивается в экономическую жизнь.³² Дженеба и Вилсон (2002) объяснили, что децентрализация повышает конкуренцию и улучшает функционирование экономики.³³

И последнее, но не менее важное. Несколько нобелевских лауреатов высказались по налоговой конкуренции. Джеймс Бученан указал, что «... внутриправительственная конкуренция, которая может существовать в подлинно федеральной структуре, будет конституционно «эффективной» ...», и что «... налоговая конкуренция среди самостоятельных административных единиц ... является целью, к которой необходимо стремиться, независимо от каких-либо других причин».³⁴ Милтон Фридман в то же время пишет: «конкуренция среди национальных правительств в сфере общественных услуг, которые они предоставляют, и в налоговой сфере является такой же продуктивной, как конкуренция между людьми или предприятиями в сфере товаров и услуг, которые они предлагают для продажи, и цен, по которым они предлагают их».³⁵ И Гарри Беккер отмечает, что «...конкуренция среди наций может породить тенденцию гонки к вершине, а не к подножию, ограничивая способность мощных и прожорливых групп и политиков каждой страны навязать свою волю за счет интересов широкого большинства своего

³¹ Jeremy Edwards and Michael Keen, (1996) "Tax Competition and Leviathan," *European Economic Review*, 40, pp. 113-134.

³² Eckhard Janeba and Guttorm Schjelderup, "Why Europe Should Love Tax Competition – and the US Even More So," August 15, 2002. Смотри также <http://stripe.colorado.edu/~janeba/ejgs.pdf>.

³³ Eckhard Janeba and John Douglas Wilson, "Decentralization and International Tax Competition," September 2002. Available at <http://stripe.colorado.edu/~janeba/decentralization.pdf>.

³⁴ Geoffrey Brennan and James Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge University Press: Cambridge).

³⁵ Письмо в Центр свободы и процветания, ТК

населения».³⁶ Последнее, но не менее важное. Адам Смит, отец современной экономической науки, обнаружил связь между бегством капитала и неправильно направленной налоговой политикой.

Вмешательство в частные обстоятельства жизни каждого человека, и вмешательство с целью взимания с него налогов, вмешательство, которое предполагает слежку за изменением его богатства, явится источником такого постоянного и бесконечного раздражения, что ни один человек не будет это поддерживать... Владелец капитала является истинным гражданином мира и необязательно прикован к какой-либо стране. Он будет склоняться к тому, чтобы оставить страну, в которой подвергается безжалостной инквизиции с целью обложения его тягостными налогами и переведет свой капитал в другую страну, в которой он сможет продолжать свой бизнес, или открыто наслаждаться своим богатством. Выведя свой капитал, он закроет все свои предприятия в стране, которую покидает. Капитал культивирует землю. Капитал создает рабочие места. Налоги, изгоняющие капитал из страны, будут одновременно направлены на то, чтобы осушить любой источник доходов для правительства и для общества. Прибыль от капитала, как и земельная рента и заработки работников обязательно сократятся, где больше, где меньше, в результате вывода капитала...

Адам Смит (Природа и причина богатства наций, 1776 год).

³⁶ Gary Becker, "What's Wrong with a Centralized Europe? Plenty," *Business Week*, June 29, 1998.

Влияние налоговой конкуренции на «реальный мир»

Налоговая конкуренция поддерживает экономический рост, так как поощряет политиков принимать разумную налоговую политику.³⁷ Налоговая гармонизация, напротив, обычно ассоциируется с более высоким налоговым бременем.³⁸ Наглядным примером является история ставок корпоративных налогов в Европейском Союзе. Уже в 1962 и 1970 годах появились официальные сообщения, призывающие к гармонизации систем корпоративных налогов. В 1975 году Европейская комиссия высказалась за минимальный корпоративный налог в размере 45 процентов. Эта инициатива потерпела неудачу, как потерпела неудачу и подобная мера в начале 1990-х по введению минимальной ставки корпоративного налога в размере 30 процентов. Сегодня, благодаря конкуренции, средняя ставка корпоративного налога в Европейском Союзе меньше 30 процентов.³⁹

Блага, являющиеся результатом налоговой конкуренции, поддаются оценке, если рассмотреть изменения налоговой политики в мире за последние 25 лет. Налоговую конкуренцию нельзя рассматривать в качестве единственного фактора, приведшего к последующим налоговым изменениям, но совершенно определенно она способствовала переменам в налоговой политике,

³⁷ Электронная версия этой главы включает приложение, в котором приводится более серьезная дискуссия по вопросам преимуществ, которые приносит экономике налоговая конкуренция.

³⁸ Вполне возможно, что гармонизацию можно было бы использовать для ограничения налоговых ставок. В Европейском Союзе, к примеру, налог на добавленную стоимость не может превышать 25%.

³⁹ European Parliament, "Personal and company taxation," *Fact Sheet* no. 3.4.8, October 19, 2000. См. также http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_8_en.htm.

которые привели к большему экономическому росту и к увеличению экономических возможностей.⁴⁰

- Снижение налоговых ставок Тэтчер/Рейган Когда примерно 25 лет назад Маргарет Тэтчер и Рональд Рейган пришли к власти, им достались в наследство слабые экономики, но они смогли восстановить экономический рост и добиться оживления в экономике с помощью широкомасштабного снижения налоговых ставок. В те годы высшая налоговая ставка в Великобритании составляла 83 процента, а Тэтчер снизила ее до 40 процентов.⁴¹ Когда Рейган был приведен к присяге, высшая налоговая ставка в Соединенных Штатах равнялась 70 процентам, президент же снизил ее до 28.⁴² Не только Великобритания и США выиграли от снижения налоговых ставок, выиграли и другие страны, потому что налоговая конкуренция вынудила их снизить налоговые ставки, а снижение налоговых ставок, без сомнения, помогло быстрому росту мировой экономики. Даже OECD, которая едва ли симпатизирует налоговой политике экономического роста, считает, что экономики растут на полпроцента быстрее при каждом 10-процентном снижении предельных налоговых ставок.⁴³

- Ирландское чудо и снижение корпоративных налоговых ставок в Европе.
Ирландское чудо, возможно, является самым ярким свидетельством того,

⁴⁰ Экономисты пришли к выводу, что налоговая конкуренция является основной причиной низких налогов. Смотри: Devereux, Michael P., Ben Lockwood, and Michela Redoano (2002) "Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?" mimeo, University of Warwick.

⁴¹ Gwartney, Jim and Robert Lawson with Walter Park and Charles Skipton. *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report*. Vancouver: The Fraser Institute, 2001. Data retrieved from <http://www.freetheworld.com>

⁴² Более обширную информацию о снижении налогов, проведенном Рейганом, смотри: Daniel J. Mitchell, "Lowering Marginal Tax Rates: The Key to Pro-Growth Tax Relief," Heritage Foundation, Backgrounder no. 1443, May 22, 2001.

⁴³ Willi Leibfritz, John Thornton and Alexandra Bibbee, "Taxation and Economic Performance," Organization for Economic Cooperation and Development, Economics Department *Working Papers*, No. 176, 1997.

как налоговая конкуренция подталкивает к принятию хорошей налоговой политики. Менее 20 лет тому назад Ирландия была «больным человеком Европы» - экономически отсталой страной с двухзначным процентом безработицы и анемичным ростом, вызванным ужасающим налоговым бременем. Высшая налоговая ставка на личный доход в 1984 году составляла 65 процентов, налоги на прибыль с капитала достигли максимума - 60 процентов, а корпоративная налоговая ставка составляла 50 процентов.⁴⁴ В 1990-х налоговые ставки были резко снижены, особенно на прибыль с капитала и корпоративный доход.⁴⁵ Сегодня налоговая ставка на личный доход составляет 42 процента, налоговая ставка на прибыль от капитала равна всего лишь 20 процентам, а налоговая ставка на корпоративный доход составляет только 12,5 процентов. Такое снижение налоговых ставок, благоприятное для «поставляющей стороны», принесло огромные выгоды. Экономика Ирландии достигла самых высоких показателей экономического роста из всех промышленно развитых стран; в 1990-х годы ее средний ежегодный экономический рост составлял 7,7 процентов.⁴⁶ В конце 90-х этот показатель был особенно впечатляющим, так как в это время годичный рост ее экономики превысил 9 процентов.⁴⁷ За примечательно короткий промежуток времени, «больной человек Европы» превратился в «кельтского тигра». Уровень безработицы резко снизился, а объем

⁴⁴ Статистические данные о налогах представлены по электронной почте отделом экономики и бюджета финансового департамента Республики Ирландия 29 марта 2001 г.

⁴⁵ Полную историю экономической реформы в Ирландии смотри: James B. Burnham, "Why Ireland Boomed," *The Independent Review*, vol. VII, no.4, Spring 2003, pp. 537– 556. Смотри также <http://www.independent.org/tii/media/pdf/tir74burnham.pdf>

⁴⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD in Figures*, 2002. Смотри также <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0102071E.PDF>.

⁴⁷ James B. Burnham, "Why Ireland Boomed," *The Independent Review*, vol. VII, no.4, Spring 2003, pp. 537– 556. Смотри также <http://www.independent.org/tii/media/pdf/tir74burnham.pdf>.

инвестиций пережил бум.⁴⁸ Помимо этого, снижение налоговых ставок в Ирландии оказало положительное влияние на остальные страны Европы. Ирландское чудо подтолкнуло в последние годы другие страны ЕС к тому, чтобы значительно снизить свои налоговые ставки. Как уже упоминалось выше, средняя ставка корпоративных налогов упала ниже 30 процентов, и есть свидетельства того, что ставки корпоративных налогов в Европе продолжают свое снижение.

Налоговая реформа в Восточной Европе. Три прибалтийских страны – Эстония, Литва и Латвия – в 1990-ые годы приняли различные варианты плоского налога.⁴⁹ За ними последовали Россия (введя 30-процентный плоский налог в январе 2001 года) и Украина, одобрившая 30-процентный плоский налог. Словакия вводит 19-процентный плоский налог,⁵⁰ и даже Сербия имеет некий вариант плоского налога.⁵¹ Ожидается, что этот благоденственный цикл налоговой конкуренции охватит и другие восточно-европейские страны. Налоговые режимы, предусматривающие плоский налог, сами по себе не решат всех проблем, с которыми сталкиваются бывшие коммунистические страны. Но уже очевидно, что хорошая налоговая политика оказывает желаемое воздействие. Страны Балтии, например, являются наиболее процветающими

⁴⁸ Benjamin Powell, "Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger," *The Cato Journal*, vol. 22, no. 3, Winter 2003. Смотри также <http://www.cato.org/pubs/journal/cj22n3/cj22n3-3.pdf>.

⁴⁹ *The Wall Street Journal Europe*, "Eastern Tax Enlightenment," July 7, 2003.

⁵⁰ Alvin Rabushka, "The Flat Tax in Russia and the New Europe," *National Center for Policy Analysis, Brief Analysis* no. 452, September 3, 2003. Смотри также <http://www.ncpa.org/pub/ba/ba452/ba452.pdf>.

⁵¹ Republic of Serbia Ministry of Finance and the Economy, Individual Income Tax Law. Available at <http://www.mfin.sr.gov.yu/html/modules.php?op=modload&name=Subjects&file=index&req=viewpage&pageid=213>.

странами бывшего Советского Союза.⁵² Российская Федерация приняла плоский налог прямо вслед за ними и сейчас переживает период экономического возрождения.⁵³ С тех пор, как Россия приняла плоский налог, российская экономика увеличилась примерно на 10 процентов.⁵⁴ Этот показатель лучше, чем у Соединенных Штатов, и Россия с легкостью вырвалась вперед, оставив позади анемичные показатели экономического роста всех остальных европейских стран. Российская налоговая реформа также имела драматические последствия для соблюдения налогового законодательства, что была вынуждена признать даже *Нью-Йорк Таймс*.⁵⁵ За последние 2,5 года поступления от подоходного налога в России с учетом инфляции выросли примерно на 60 процентов. Это свидетельствует о том, что люди хотят производить больше и платить налоги при наличии справедливой системы и низких налоговых ставок.⁵⁶

Имеет ли оправдание налоговая гармонизация?

Адвокатов налоговой гармонизации часто представляют как идеологов левых взглядов, желающих расширить полномочия больших правительств, что не всегда справедливо. Некоторые критики налоговой конкуренции придерживаются теории Нейтральности экспорта капитала (CEN), которая постулирует, что экономический рост достигает максимума, если отдельные

⁵² Gross National Income per capita, 2002, Atlas Method, World Development Indicators, World Bank, July 2003

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ Alvin Rabushka, "The Flat Tax at Work in Russia: Year Two," *The Russian Economy*, February 18, 2003. См. также <http://www.russiaeconomy.org/comments/021803.html>.

⁵⁵ Sabrina Tavernese, "Russia Imposes Flat Tax on Income, and Its Coffers Swell," *New York Times*, March 23, 2002.

⁵⁶ Alvin Rabushka, "The Flat Tax at Work in Russia: Year Three, January-June 2003," *The Russian Economy*, August 13, 2003. См. также <http://www.russiaeconomy.org/comments/081303.html>.

люди не в состоянии воспользоваться выгодами от более низких налоговых ставок в других юрисдикциях.

Теория CEN базируется на очень резонном утверждении. Ее сторонники строят модель мира без налогов и справедливо утверждают, что ресурсы должны распределяться в этой модели на основе экономических критериев, приносящих максимальную эффективность. Однако в реальном мире, как замечают защитники CEN, налоги разнятся в зависимости от юрисдикции, и, утверждают они, эти различия отражаются на распределении ресурсов. Если ресурсы в таком гипотетическом безналоговом мире распределены эффективно, тогда налоговые различия реального мира должны, по определению, снижать результаты экономической деятельности. Европейская комиссия, например, утверждает, что:

«Может потребоваться определенная гармонизация (sic) налогообложения бизнеса (как корпоративный налог, так и персональное налогообложение дивидендов) для предотвращения деформации конкуренции, особенно в инвестиционных решениях. Если налоговые системы не нейтральны – то есть там, где относительный возврат от вложений после выплаты налогов не соответствует относительному возврату от обложения до выплаты налогов – будет иметь место неправильное распределение».

Теория CEN имеет определенную последовательность и логику и является основным оправданием недвусмысленных предложений о налоговой гармонизации, которые пропагандирует ЕС; кроме того, она является основным оправданием завуалированных предложений о гармонизации налогов, которые поддерживает OECD.

За последние 20 лет, однако, теория CEN растеряла своих сторонников. Многие экономисты заявляют, что налоговая конкуренция оказывает давление в направлении снижения налогов, и низкие налоговые ставки повышают экономическую эффективность. И, конечно, имеются бесспорные свидетельства того, что экономические выгоды от более низких налогов – особенно те, которые порождаются снижением карательных налоговых ставок на сбережения, инвестиции и предпринимательство, превышают теоретическую экономическую стоимость, вызванную неправильным распределением ресурсов, связанного с различными налоговыми ставками в различных юрисдикциях. Более того, сегодня экономисты часто говорят о влиянии институтов реального мира на политическое поведение. Они отмечают, что налоговая конкуренция служит мощным препятствием на пути заинтересованных групп, способных причинять ущерб экономике путем создания коалиций, грабящих политическое меньшинство (часто с помощью конфискационного налогового законодательства) за счет рыночной эффективности.

Конкурентная налоговая гармонизация: лучшее из двух миров

По иронии судьбы налоговая конкуренция может быть лучшим путем получения предполагаемых выгод от налоговой гармонизации. Экономическая теория утверждает, что конкурентные рынки приводят к конвергенции цен, так как производители убеждаются, что они теряют потребителей, если взимают больше, чем рыночная цена, и теряют доходы, если взимают ниже рыночной цены. Из этого следует, что налоговая конкуренция не только может привести к снижению налоговых ставок, но и то, что налоговые ставки также будут

проявлять тенденцию к конвергенции – то есть то, что провозглашают сторонники СЕН, является экономически эффективным.

Другими словами, существует два пути ликвидации различий в налоговых ставках. Первый вариант, который поддерживают государства с высокими уровнями налогов и сильной социальной защитой, состоит в создании налогового картеля. Налоговые ставки будут приведены к одному показателю, но на таком высоком уровне, что это затормозит экономический рост – то есть произойдет то, что экономисты называют «детвейтной стоимостью». Другим подходом является налоговая конкуренция, означающая конвергенцию налоговых ставок, но на более низком уровне, продуктивном для экономического роста.

Заключение

Политика налоговой гармонизации разработана для создания препятствий на пути перетока рабочих мест и капитала из стран с высоким уровнем налогов в страны с более низким уровнем. Эта политика, защищаемая OECD, ЕС и ООН, противоречит экономической либерализации и ограждает правительства от соблюдения дисциплины, обусловленной давлением рынка. ОПЕК для политиков – это неправильный подход.

Более важно то, что налоговая гармонизация предназначена для защиты юрисдикций с высоким уровнем налогов и всеобъемлющим двойным налогообложением. Она тормозит экономический рост и снижает возможности. Налоговая конкуренция, напротив, способствует принятию

правильных решений – решений, которые поддержат экономику путем снижения налоговых ставок и карательного третиования капитала.