



Принципы налогообложения

Оптимальное использование вынужденных мер «необходимого зла»

Рууд де Муйдж и Майкл Кин

ТРУДНО придумать что-либо, что некоторые правительства в тот или иной момент времени не облагали бы налогом. Игральные карты, моча, каминные рабы, религиозные меньшинства и окна — все это в то или иное время привлекало внимание сборщиков налогов. В настоящее время мы считаем налоги на прибыль, налоги на добавленную стоимость, налоги на сигареты и тому подобное ключевыми средствами получения доходов. Но основные принципы понимания и оценки всех налогов почти не изменились. В этой первой из двух статей о налогообложении мы рассмотрим такие принципы. В мартовском номере «Ф&Р» 2015 года мы применим их к ряду текущих спорных вопросов.

Организация экономического сотрудничества и развития определяет налог как «обязательный безвозмездный платеж правительству». То есть вы должны заплатить его и не получаете ничего взамен, — по крайней мере, не напрямую. (Вы можете получить некоторую выгоду от государственных расходов, которые помогают финансировать ваш платеж, но если нет — что ж, очень жаль, с точки зрения сбора налогов.)

Важно, однако, что многие инструменты политики, которые в юридическом отношении не являются налогами, имеют примерно такой же эффект. Одним из ярких примеров являются социальные взносы. Эти платежи, связанные с трудовыми или предпринимательскими доходами физических лиц, дают некоторое право на пенсии или другие социальные пособия. Индивидуальный характер выгод означает, что такие платежи, строго говоря, не являются налогами. Но связь между платежами и взносами зачастую так далека от справедливой с актуарной точки зрения, а потенциальные выгоды столь отдаленны, что их воздействие с большой вероятностью весьма напоминает то воздействие, которое оказывает прямой налог.

Эффективное налогообложение

Налог переводит средства из частного сектора в государственный и, таким образом, неизбежно создает реальные потери для частного сектора, если оставить в стороне какие-либо выгоды от любого финансирования за счет налоговых доходов. Но почти все налоги приносят еще больше вреда, потому что они, как правило, расширяют разрыв между ценой, которую покупатель платит за что-либо, и суммой, которую получает продавец, что может до некоторой степени препятствовать взаимовыгодной торговле. К примеру, налогообложение трудовых доходов означает, что стоимость найма работника для работодателя превышает сумму заработной платы, которую получает работник. Работник может быть готов наняться на работу с оплатой, по крайней мере, в 100 долларов, а работодатель может быть готов платить эту сумму (и не более того), но взимаемый налог на заработную плату будет препятствовать заключению этой сделки. Такие потери благосостояния в связи

с налогообложением, превышающие потери в результате прямой передачи реальных ресурсов из частного сектора, известны как *потери «мертвого груза»* (или *чрезмерное время*), и именно это имеют в виду экономисты, когда говорят о налоговых *искажениях*. (В приведенном выше примере налог не уплачивается,

Налоговые стимулы, направленные на поощрение конкретных видов деятельности, слишком часто предоставляют возможности для уклонения от уплаты налогов.

так как работник не был нанят, но потери «мертвого груза», тем не менее, положительны).

Эффективная налоговая система призвана минимизировать эти потери, размер которых зависит от двух основных факторов. Во-первых, *потери тем больше, чем сильнее реакция налоговой базы на налогообложение*. Предположим, например, что спрос на труд работника является полностью неэластичным: это означает, что работодатель готов заплатить любую цену за услуги работника. В этом случае при ставке налога в 20 процентов, как в вышеприведенном примере, работник получит 100 долларов, но затраты работодателя составят 120 долларов. Работник нанят, и искажение отсутствует. Но когда одна сторона рынка имеет альтернативу налогооблагаемой операции, возникают искажения, и чем легче реализовать эту альтернативу, тем больше искажение. И это справедливо (при нескольких дополнительных предположениях) независимо от того, влияет ли налог на такие решения, как найм работников, или на решения в целях избежать уплаты налогов или уклониться от них. Во-вторых, *потери возрастают более чем пропорционально ставке налога*. Увеличивая искажение, более высокая ставка налога приносит больше вреда, когда значительное искажение уже существует.

Из этого следует два предписания для эффективной налоговой политики: облагать налогом по более высокой ставке то, что характеризуется неэластичным спросом или предложением, и взимать налоги с как можно более широкой базы, чтобы

поддерживать ставки на низком уровне. Оба эти принципа требуют оговорок, так как в некоторых случаях следование этим общим правилам может вызвать негативные последствия.

К примеру, налогообложение товара, спрос на который неэластичен, оказывает незначительное влияние на требуемое количество этого товара, но оно уменьшает объем средств, которые можно потратить на другие товары, что может привести к большому изменению на других рынках (подробнее об этом в мартовском номере).

А предписание о стремлении к максимальному расширению налоговой базы должно ограничиваться одним из самых важных правил государственных финансов: операции между предприятиями не должны облагаться налогом. Это связано с тем, что налоги вбивают клин между ценами покупки и продажи промежуточных вводимых ресурсов, что с большой вероятностью может заставить фирмы выбрать иные вводимые ресурсы, чем те ресурсы, которые они выбрали бы в отсутствие налога. В результате фирмы производят меньше, чем могли бы. Таким образом, расширение налоговой базы за счет включения в нее промежуточных операций может весьма негативно отразиться на эффективности. Например, налог с оборота, который взимается со всех операций, в том числе с продаж между предприятиями, имел бы гораздо большую базу, чем налог на конечное потребление (такой, как налог на добавленную стоимость), и мог бы позволить получать те же доходы при гораздо более низкой ставке. Но он также приводил бы к гораздо большему искажению.

Другой набор оговорок связан с внешними эффектами (положительными или отрицательными) для тех, кто не участвует в принятии основополагающих решений. Первоочередным примером является ущерб для окружающей среды, например, изменение климата. Здесь может потребоваться *корректирующий налог*. Такой корректирующий налог, называемый *пигувианским налогом* (по имени предложившего его экономиста Артура С. Пигу), предназначен для «искажения» поведения в желаемом направлении, включая, при необходимости, деятельность предприятий, разумеется, при одновременном эффективном использовании полученных доходов. (См. «Что такое внешние эффекты?» в декабрьском номере «Ф&Р» 2010 года.)

Нести и распределять бремя

Лицо, которое, в конечном счете, несет реальное бремя налога, может быть не единственным, кто несет юридическую ответственность за перечисление платежа. Например, в вышеприведенном примере, где спрос на рабочую силу был совершенно фиксированным, потери в размере 20 долларов нес работодатель, а не работник, и это справедливо независимо от того, кто несет юридическую ответственность за уплату налога правительству. Это также иллюстрирует общий принцип, согласно которому бремя налога (его фактическая *сфера действия*) в большей степени распространяется на ту сторону операции, реакция которой наименее эластична, то есть ту, которой оказывается труднее переместиться из вида деятельности, облагаемого налогом.

Эти последствия зачастую игнорируются. Возьмем, например, высказываемое в настоящее время недовольство по поводу небольшого размера корпоративного налога, уплачиваемого многими транснациональными корпорациями. Корпорации — не люди, а платить налоги могут только реальные люди: акционеры, работники, клиенты. Дискуссии о налоге на корпорации имеют мало смысла без рассмотрения вопроса о том, кто действительно получает выгоды, когда фактические ставки низки.

Справедливость в налогообложении всегда представляет важную проблему, имеющую два основных аспекта. *Вертикальная справедливость* касается порядка обложения налогами тех, кто имеет различные доходы. Влияние налоговой системы на этот аспект зависит от ее *прогрессивности*, то есть от того,

как быстро доля доходов, изымаемая при помощи налога, увеличивается с уровнем доходов. *Горизонтальная справедливость* подразумевает, что те, кто во всех соответствующих отношениях идентичны, должны облагаться одинаковыми налогами.

Каждая из этих концепций не так проста, как может показаться. Очевидно, что люди имеют разные взгляды на надлежащую степень прогрессивности. Но люди могут также не соглашаться, например, по поводу того, следует ли оценивать прогрессивность с точки зрения годового дохода (довольно произвольный период измерения) или пожизненного дохода. А налог на потребление может выглядеть регрессивным по отношению к годовому доходу, но в гораздо меньшей степени по отношению к расходам, которые могут быть лучшим показателем доходов за весь срок жизни человека.

Идея горизонтальной справедливости может не выглядеть спорной, но что означает «идентичный» для этой цели? Допустимо ли дифференцировать налогообложение по возрасту, семейному положению, регионам, полу, росту? А что можно сказать о неявной дифференциации? Является ли высокий налог на крем после бритья, в подавляющем объеме потребляемый мужчинами, горизонтально несправедливым?

Сбор налогов

Граница между уклонением от уплаты налогов (незаконным) и мерами по (законному) уменьшению налоговых обязательств не является столь четкой, как может показаться: высокооплачиваемые налоговые юристы тратят много времени на «тестирование» этого различия. И то, и другое вызывает значительную озабоченность во всех странах. Здесь имеются проблемы как в плане разработки налогов, так и их реализации. С точки зрения политики, скажем, налоговые стимулы, направленные на поощрение конкретных видов деятельности, слишком часто предоставляют возможности для уклонения от уплаты налогов.

Налоговые администрации находятся на переднем крае борьбы с неуплатой налогов. Полезно облегчить ситуацию для тех, кто попросту готов платить все, что причитается, установив налоговые правила, которые легко понять (хотя простоты в налоговой системе достичь трудно, учитывая диапазон целей и обстоятельств, которые необходимо охватить) и легко найти. (Налоговые правила римского императора Калигулы обнародовались только мелким шрифтом и в неудобном месте.) В конечном счете, для налоговых администраций искусство заключается в том, чтобы гарантировать, что вероятность выявления несоблюдения налоговых норм (и штрафы, которые за этим следуют) достаточно высока, чтобы способствовать их соблюдению, и одновременно поддерживать и отражать широко распространенную готовность следовать правилам. И эффективная налоговая администрация должна делать все это, минимизируя при этом как собственные расходы (*административные издержки*), так и расходы налогоплательщиков (*издержки соблюдения налоговых норм*).

Иногда различные обсуждаемые цели указывают в одном и том же направлении, например, когда тарифы (налоги на импорт) заменяются налогом на потребление по той же ставке. В результате такого сдвига цена импорта для потребителей остается без изменений, но доходы государства увеличиваются (поскольку налог теперь собирается также с продаж из внутренних источников), и эффективность повышается за счет сокращения торгового протекционизма. Но такие случаи редки. Реальная трудность для налогообложения возникает при наличии конфликта целей, который мы рассмотрим в марте. ■

Рууд Де Муйдж — заместитель начальника отдела, а Майкл Кин — заместитель директора в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.