



Налоги на практике

Разработка справедливой и эффективной налоговой системы — непростая задача

Рууд де Муйдж и Майкл Кин

НАЛОГОВАЯ политика часто руководствуется простыми ориентировочными правилами. В некоторых случаях они на удивление верны. Но иногда они могут вводить в опасное заблуждение.

Например, существует поговорка «старый налог — хороший налог». Это может быть справедливо в отношении, скажем, налогов на имущество. Но налоги на окна и бороды давно ушли в прошлое, импортные тарифы теряют популярность, тогда как новые сборы, такие как налоги на добавленную стоимость, получают более широкое распространение. Для разработки хорошей налоговой системы недостаточно броских лозунгов.

Ранее мы уже рассматривали основные принципы налогообложения (см. «Возвращение к основам» в декабрьском номере *Ф&P* 2014 года). Теперь мы применим их к некоторым основным и актуальным дискуссиям по вопросам налоговой политики.

Налог на доходы физических лиц

Очень привлекательной особенностью налога на доходы физических лиц является то, что налогообложение зависит от показателя способности людей платить налог, с прогрессивным повышением его уровня для лиц с более высокими доходами. Но этот показатель несовершенен, поскольку правительство не знает точно, является ли высокий доход следствием природного таланта или удачи, которые не подвержены воздействию налогообложения, или упорной работы и творчества, на которые оно может повлиять. Налогообложение дохода может не только снижать заинтересованность в работе (в отношении как часов работы, так и, например, предпринимательства и стремления к продвижению по службе), но и приводить к действиям по избежанию налогообложения и уклонению от уплаты налогов.

В связи с этим разработка налогов на доходы физических лиц сопряжена с принципиальным компромиссом: прогрессивные налоги способствуют обеспечению справедливости, но могут снижать эффективность. Пока сохраняются расхождения во мнениях о том, что можно считать справедливым, всеобщего согласия относительно оптимальной налоговой шкалы достичь не удастся. Тем не менее, благодаря тщательному теоретическому анализу и эмпирическим данным удалось определить основные соображения.

Например, необходимо учитывать не только налоги на доходы физических лиц, но и все налоги и все меры поддержки доходов, такие как налоговый кредит за заработанный доход в США, предусматривающий пособия низкооплачиваемым работникам, которые постепенно уменьшаются с повышением доходов. Поддержка дохода представляет собой просто отрицательный налог на доход, и ее прекращение по мере повышения дохода идентично налогу на этот дополнительный доход.

Для субсидирования доходов низкооплачиваемых работников действительно имеются веские основания, поскольку их заинтересованность в трудовой деятельности особенно зависит от налогообложения, и обеспечение их благосостояния

обходится дешевле, когда они работают. Однако хотя *средняя ставка налогов* на нижнем уровне шкалы в результате обычно отрицательна, эффективная *предельная ставка* — уплачиваемые дополнительные налоги (или не полученные пособия) при повышении дохода на один доллар — должны быть положительной. В противном случае эту субсидию будут получать все налогоплательщики, в том числе в ней не нуждающиеся. Адресное предоставление поддержки дохода беднейшим слоям ограничивает затраты бюджета на субсидирование доходов и может не противоречить целям эффективного перераспределения, хотя и может приводить к высоким эффективным предельным ставкам налога для беднейшего населения.

Вопрос надлежащей ставки налогов для лиц с высоким доходом всегда вызывал споры. Многие пришли к выводу, что наиболее состоятельных можно облагать налогом по предельным ставкам 60 процентов или более, и это не приведет к снижению интенсивности их работы или к стремлению избегать налогообложения и уклоняться от уплаты налогов в такой степени, что сумма их налоговых платежей сократилась бы.

Это не вызывало бы проблем, если бы единственной задачей было увеличение поступлений. Но при этом пострадали бы обеспеченные налогоплательщики, что, по-видимому, имеет значение для благосостояния общества в целом. Кроме того, некоторые аналитики считают, что расчеты для определения оптимальной предельной ставки не отражают негативные последствия для предпринимательской деятельности.

Таким образом, в общем качественном плане оптимальная структура предельных ставок должна иметь U-образную форму: начинаться с высокого уровня для возмещения поддержки беднейших слоев, снижаться, чтобы сохранить стимулы для людей со средними доходами, и, наконец, повышаться для получения налоговых доходов от наиболее обеспеченных лиц. Это противоречит идее о том, что предельные ставки всегда должны повышаться с уровнем дохода, но соответствует более базовой концепции, что *средняя ставка* должна повышаться с уровнем дохода. Все это, однако, оставляет достаточный простор для дискуссий о точной форме этого U.

Парадокс дохода от капитала

В большинстве стран доход от капитала (проценты, дивиденды и прирост стоимости капитала) получают в основном наиболее обеспеченные люди. Как следствие, высокие налоги на доход от капитала (или на соответствующие активы) часто считаются действенным средством для преодоления несправедливости в распределении. Однако теория дает возможность взглянуть на этот вопрос и с иных точек зрения.

Доход от капитала позволяет обеспечить потребление в будущем. Его налогообложение повышает издержки в виде отката от потребления в настоящее время. Осмотрительные люди, предпочитающие отложить потребление благ (или передать их своим наследникам), облагаются большими налогами, чем

потребляющие сегодня. Некоторые считают это нарушением горизонтальной справедливости (принцип применения одинакового подхода к лицам, идентичным во всех существенных отношениях), поскольку временное предпочтение не является законным основанием для дифференциации налоговых обязательств. Кроме того, снижая стимулы для сбережения, налог на доход от капитала может вызывать относительно большие чистые потери эффективности (вследствие выведения ресурсов из частного сектора).

Последствия всего этого активно дискутируются экономистами, занимающимися государственными финансами. Один полюс этой дискуссии представлен точкой зрения, что поскольку налог на доход от капитала настолько искажает экономическое поведение, оптимальная ставка равна нулю, и перераспределение лучше проводить только за счет прогрессивного налога на трудовой доход. Этой позиции противостоит мнение, что доход от труда и капитала должен облагаться налогом одинаково (многие годы это был наиболее распространенный взгляд). Ни та, ни другая позиция не имеет под собой очень прочного теоретического обоснования. Тем не менее, стало ясно, что желательные уровни ставки налога на доход от капитала даже если и не равны нулю, вполне могут отличаться от ставок для трудового дохода, в частности ввиду того, что капитал отличается большей международной мобильностью, поэтому его труднее облагать налогом, не вызывая перевода базы налогообложения за границу. Многие страны теперь применяют тот или иной вид *двойственного подоходного налога*, с налогообложением дохода от капитала отдельно от трудового дохода и по относительно низкой ставке.

Споры о налоге на прибыль корпораций

Понятие *распределения налоговой нагрузки* (то есть, кто в итоге несет реальное налоговое бремя), имеет принципиальное значение для налогообложения предприятий и может привести к неожиданному заключению, что значительная часть нагрузки должна приходиться на работников. Возьмем пример страны, чья доля на мировых рынках капитала невелика и поэтому она должна принимать как заданную норму прибыли на инвестиции *после уплаты* налога: инвесторы переведут капитал за границу, если их прибыль будет ниже этого уровня. Если страна начнет облагать налогом прибыль, получаемую инвесторами в стране, норма прибыли *до уплаты налогов* должна повыситься в достаточной степени, чтобы прибыль после налогов не изменилась. В этом случае необходим отток капитала. Однако такой отток снижает отношение капитал-труд в стране, что ведет к снижению производительности труда и, в свою очередь, заработной платы. Таким образом, реальное бремя налога на прибыль корпораций несут работники, а не акционеры. Поскольку облагать налогом работников более эффективно напрямую, а не косвенно через налог на прибыль корпораций, оптимальный налог на прибыль корпораций для такой страны равен нулю.

Но при этом нужно сделать ряд существенных оговорок.

Во-первых, *следует отличать нормальную прибыль на капитал (минимальную прибыль, приемлемую для инвесторов) от сверхприбыли, называемой «рентой»*. В отличие от нормальной прибыли, рента, присущая конкретной стране, может облагаться налогом без влияния на инвестиции (примером может служить рента на природные ресурсы). Вместе с тем, традиционный налог на прибыль корпораций не является налогом на ренту, поскольку им облагается вся прибыль на собственный капитал — как нормальная, так и сверхприбыль. Однако он может быть преобразован в налог на ренту, например, если компаниям разрешается уменьшать свой налогооблагаемый доход, вычитая нормальную прибыль на капитал. Некоторые страны движутся в этом направлении.

Во-вторых, *важную роль играют практические соображения*. Например, налогом на прибыль корпораций фактически облагается не распределяемая компаниями прибыль, которую трудно облагать налогом на уровне физических лиц. Аналогичным образом, если бы не было налогов на прибыль корпораций, малые предприятия могли бы уходить от налогообложения, регистрируясь в качестве корпорации и указывая свою прибыль как доход от капитала. Кроме того, многим развивающимся странам легче собирать налоги с нескольких крупных компаний.

Налогообложение потребления?

Единый налог на потребление (применение одинаковой ставки для всех товаров и услуг) в целом эквивалентен единому подоходному налогу на заработную плату и прибыль. Он просто затрагивает другую сторону бюджета физического лица и поэтому должен оказывать аналогичное искажающее воздействие на рынок труда. Поскольку подоходные налоги больше соответствуют принципу налогообложения в зависимости от способности платить налог, зачем вообще государству облагать налогом потребление?

Для этого есть практические причины: за счет диверсификации базы государственных доходов налогообложение и дохода, и потребления снижает риски невыполнения налоговых обязательств. Однако имеются также более фундаментальные основания, такие как налогообложение определенных видов потребления для ограничения внешних эффектов, то есть воздействий (положительных или отрицательных) на лиц, не участвующих в базовой операции, например, загрязнения среды. Такие налоги могут также использоваться для противодействия другим проблемным видам поведения, таким как потребление алкогольных напитков и курение. Другая причина состоит в том, что дифференцированные ставки могут способствовать снижению отрицательных стимулов для трудовой деятельности. Тем не менее, эмпирически оказывается трудно определить, насколько дифференциация ставок оправдана такими соображениями эффективности (возможно, за несколькими исключениями, такими как услуги по уходу за детьми).

Многие считают, что товары первой необходимости, такие как продукты питания, должны облагаться налогом по особенно низким ставкам, поскольку малоимущие затрачивают на них значительную часть своего дохода. Но это дорогостоящий способ достижения справедливости, поскольку, хотя малоимущие тратят большую долю своего дохода на основные товары, богатые тратят большую *абсолютную* сумму и поэтому получают наибольшую выгоду от низкой ставки. Почти все страны с развитой экономикой и многие другие страны, вероятно, обладают более действенными механизмами для достижения целей справедливости, такими как трансферты с учетом дохода или другие формы денежной поддержки наиболее нуждающихся или государственной поддержки жилищного обеспечения, здравоохранения и базового образования.

Профессиональные аналитики в значительной мере сходятся во мнении, что единый налог на потребление с широкой базой является обоснованным критерием надлежащей политики, при этом существенные убедительные доводы в пользу дифференциации ставок отсутствуют (если не считать внешних эффектов). Это простое ориентировочное правило, позволяющее получить полезные практические рекомендации, но оно опирается на весьма подробные эмпирические и теоретические аргументы. Разработчики политики должны остерегаться использования многих правил, не имеющих такого обоснования. ■

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