

БОРЬБА

С НАЛОГОВЫМИ
УБЕЖИЩАМИ



Миллиарды, привлекаемые налоговыми убежищами, наносят вред как странам-отправителям, так и странам-получателям

Николас Шэксон

До финансового кризиса 2008 года налоговые убежища обычно считали экзотическими интермедиями для мировой экономики: Карибские острова или альпийские финансовые крепости часто посещали знаменитости, гангстеры и состоятельные аристократы. С тех пор мир осознал два печальных факта: во-первых, это явление значительно шире и занимает более центральное место в мировой экономике, чем кто-либо мог представить; и, во-вторых, крупнейшие убежища находятся не там, где мы думали.

Из-за налоговых убежищ органы государственного управления, по разным оценкам, в совокупности теряют 500–600 миллиардов долларов США в год, недополучая доходы от налогов на корпорации (Crivelli, de Mooij, and Keen, 2015; Cobham and Janský, 2018) в результате использования законных и не столь законных средств. Из этого потерянного дохода на долю стран с низкими доходами приходится примерно 200 миллиардов долларов США — их утрата в виде процента ВВП сильнее, чем у стран с развитой экономикой, и больше, чем те 150 миллиардов долларов США иностранной помощи на цели развития, которые они получают. Одни лишь американские компании, входящие в рейтинг топ-500 журнала Fortune, в 2017 году, по оценкам, держали в офшорах 2,6 триллиона долларов США, хотя небольшая доля этих средств после налоговой реформы США в 2018 году была репатрирована.

Бенефициарными собственниками являются не только корпорации. По оценке Габриэля Цукмана (Gabriel Zucman, 2017), экономиста Калифорнийского университета в Беркли, физические лица укрыли в налоговых убежищах 8,7 триллиона долларов США. Согласно более комплексным оценкам экономиста и юриста Джеймса С. Хенри (James S. Henry, 2016), эта цифра находится на поразительно высоком уровне 36 триллионов долларов США. Оба, исходя из очень разных норм доходности, оценивают мировые потери индивидуального подоходного налога порядка 200 миллиардов долларов США в год, которые следует прибавить к общему показателю для корпораций.

Эти крайне неопределенные оценки серьезно расходятся из-за секретности финансовых операций и обрывочных официальных данных и из-за отсутствия общепринятого определения налогового убежища. Мое сводится к паре фраз: «в обход» и «в другие места». *В обход* правил, которые вам не нравятся, вы выводите ваши деньги в *другие места*, офшорные зоны, через границы. Я предпочитаю такое общее определение, поскольку эти убежища влияют далеко не только на налогообложение: они обеспечивают

путь для обхода финансового регулирования, раскрытия информации, уголовной ответственности и прочего. Так как основными корпоративными пользователями налоговых убежищ являются крупные финансовые организации и прочие транснациональные корпорации, система делает условия невыгодными для небольших и средних предприятий, способствуя монополизации.

В состав потерь следует включить и политический ущерб, хотя он и не поддается количественному измерению: самой главной проблемой является то, что налоговые убежища обеспечивают укрытие для незаконной деятельности представителей высшего общества, которые их используют, за счет менее влиятельного большинства. Налоговые убежища защищаются, называя себя «нейтральными с точки зрения налогообложения» посредниками, способствующими бесперебойному движению международного финансирования и инвестиций. Но хотя преимущества для вовлеченных частных игроков очевидны, для мира в целом это может оказаться не так; сейчас широко распространено мнение о том, что если позволить капиталу свободно перемещаться через границы, помимо налоговых потерь, это создает риски, включая угрозы финансовой нестабильности в странах с формирующимся рынком.

Как правило, чем богаче физическое лицо и чем крупнее транснациональная корпорация — а некоторые имеют сотни офшорных дочерних компаний, — тем глубже они укоренены в офшорную систему и тем более яростно ее защищают. Влиятельные органы государственного управления также имеют свой интерес; большинство убежищ находятся в странах с развитой экономикой или на принадлежащих им территориях. Индекс корпоративных налоговых убежищ компании Tax Justice Network ставит на первые три позиции Британские Виргинские Острова, Бермуды и Каймановы Острова — все они являются Британскими заморскими территориями. Индекс финансовой секретности, составляемый этой организацией, называет в качестве трех юрисдикций, наиболее часто используемых для хранения частного капитала, Швейцарию, США и Каймановы Острова.

Чтобы понять, почему богатые страны возглавляют рейтинги, задумайтесь, сколько богатых нигерийцев могут хранить тайные активы в Женеве или Лондоне, а затем представьте, сколько богатых швейцарцев или британцев будут прятать активы в Лагосе. Офшорный капитал обычно утекает из бедных стран в богатые.

Офшорная система растет. Когда одна юрисдикция создает новую налоговую лазейку или секретный механизм, который успешно привлекает мобильные деньги, другие подражают ей или превосходят ее в «гонке уступок».

НЕ ДАЛЕЕ КАК ДЕСЯТИЛЕТИЕ НАЗАД СУЩЕСТВОВАЛО МАЛО ПОЛИТИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ РАЗВИТИЮ НАЛОГОВЫХ УБЕЖИЩ.

Это способствует резкому снижению средних ставок налогов на корпорации, которые сократились наполовину, с 49 процентов в 1985 году до 24 процентов в настоящее время. У транснациональных корпораций США прибыль корпораций, переведенная в налоговые убежища, выросла с оценочных 5–10 процентов валовой прибыли в 1990-х годах до 25–30 процентов в настоящее время (Cobham and Jansky, 2017).

Принципы международной системы корпоративного налогообложения были заложены под эгидой Лиги наций почти столетие тому назад. Они рассматривают транснациональные корпорации как слабо связанные «самостоятельные предприятия». Это фикция: транснациональные корпорации фактически черпают огромную силу в своей унитарности, получая влияние на рынок и экономию от масштаба. Если общее стоит больше, чем сумма его (географически разрозненных) частей, какие страны обложат налогом эту дополнительную стоимость? Это редко бывают страны с низкими доходами, поскольку система обычно отдает предпочтение тому месту, где находится штаб-квартира транснациональной корпорации, — как правило, богатым странам.

Более того, транснациональные корпорации могут манипулировать так называемыми трансфертными ценами сделок между аффилированными структурами для перемещения прибыли из юрисдикций с высокими налогами в юрисдикции с низкими налогами. Например, компания может владеть патентом в стране с низкими уровнем налогообложения и взимать с аффилированных компаний в странах с высоким уровнем налогообложения чрезмерные роялти за использование товарного знака, тем самым обеспечивая максимальную прибыль в юрисдикции с низкими налогами. Теоретически трансфертные цены призваны отражать рыночные цены, которые будут преобладать в сделках между двумя несвязанными независимыми сторонами. Но такие цены зачастую нелегко определить: попробуйте оценить уникальное приспособление для реактивного двигателя, которое не продается на открытом рынке, или патент на лекарственный препарат. На практике стоимость зачастую определяется бухгалтерами компании.

Основную альтернативу «независимому, самостоятельному предприятию» иногда называют «единым налогом с пропорциональным распределением по формуле». Эта система рассматривает транснациональную корпорацию как единое предприятие и проводит географическое распределение прибыли по формуле, отражающей реальную экономическую активность, которая может быть соче-

танием сбыта, найма рабочей силы и материальных активов. Теоретически этот метод выводит налоговые убежища из игры: компания имеет офис с одним работником на Бермудах, согласно формуле на нее приходится крошечная часть ее мировой прибыли, и то, что Бермуды облагают эту часть по нулевой ставке, не имеет особого значения. К тому же на практике использовать эту систему технически сложно, а выбор формулы — в высокой степени политический вопрос, но она проще, справедливей и рациональней, чем текущая система.

Действительно, многие штаты США, провинции Канады и кантоны Швейцарии уже какое-то время используют ограниченные версии этой системы для субнационального налогообложения, хотя она пока не используется в международном масштабе. Уже предлагается потребовать, чтобы транснациональные корпорации делали и даже публиковали разбивку своей финансовой и бухгалтерской информации по странам, что может обеспечить необходимую информацию для формулы международного распределения. Возможны и многие другие этапы перехода к альтернативной системе, поэтому изменения могут быть эволюционными, а не революционными.

Не далее как десятилетие назад существовало мало политических механизмов, препятствующих развитию налоговых убежищ. Но после кризиса 2008 года государственные органы были вынуждены покрывать значительные дефициты бюджета и успокаивать избирателей, возмущенных финансируемой за счет налогоплательщиков экстренной помощью банкам, что увеличивало неравенство, и способностью транснациональных корпораций и богатых людей уклоняться от уплаты налогов. «Панамские досье» и «люксембургские утечки» обнаружили, что налоговые убежища зачастую использовались в противоправных целях, и усилили призыв *изменить ситуацию*. В связи с этим Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — группа богатых стран, которая является главной организацией, устанавливающей международные стандарты налогообложения, — запустила два крупных проекта.

Одним из них является Единый стандарт финансовой отчетности (CRS) — режим автоматического обмена финансовой информацией между странами, помогающий налоговым органам отслеживать офшорные авуары своих налогоплательщиков. Но CRS содержит множество лазеек; например, он позволяет людям с правильным паспортом претендовать на резидентную принадлежность к налоговому убежищу, а не к стране, в которой они живут. США пред-

ставляют собой еще более значительную географическую лазейку: согласно Закону о налоговом соответствии иностранных счетов они собирают информацию от других стран о своих собственных налогоплательщиках, но предоставляют мало информации взамен, поэтому нерезиденты могут держать в стране активы в условиях высокой секретности, что делает США одним из основных налоговых убежищ.

Но все же CRS принес кое-какие плоды. По оценкам ОЭСР в июле 2019 года, 90 стран предоставили информацию о 47 миллионах счетов стоимостью 4,9 триллиона евро; банковские депозиты в налоговых убежищах сократились на 20–25 процентов; а добровольное раскрытие информации в преддверии внедрения стандарта принесло 95 миллиардов евро дополнительных налоговых доходов для государств — членов ОЭСР и Группы 20-ти, которые включают основные страны с формирующимся рынком.

Другой крупной инициативой стал проект «Размывание налоговой базы и вывод прибыли из-под налогообложения» (BEPS), нацеленный на транснациональные корпорации. Это была попытка ОЭСР «привести налогообложение в соответствие с экономической сущностью», не нарушая давно сложившийся международный консенсус, поддерживающий принцип независимости сторон под влиянием уклоняющихся от налогов транснациональных корпораций и их союзников. Хотя BEPS действительно повысил прозрачность транснациональных корпораций, в конечном итоге ОЭСР сочла проект довольно неуспешным, особенно для цифровой экономики.

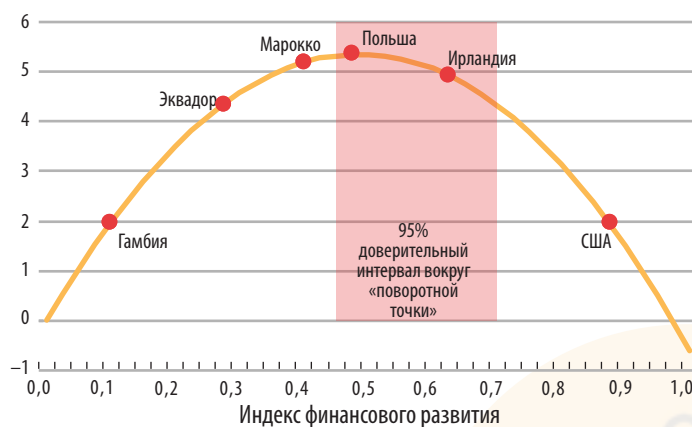
США также с опозданием признали, что для страны с высоким уровнем потребления целесообразно передавать права налогообложения туда, где осуществляется сбыт. А страны с формирующимся рынком, включая Колумбию, Гану и Индию, которые начиная с 2016 года усилили свое влияние, требуют новых подходов. ОЭСР начал рассматривать формулы, основанные исключительно на сбыте, но некоторые страны с более низкими доходами предпочитают формулу, включающую работников и материальные активы, которая обеспечит им больше прав налогообложения. Этот отход от господствующего принципа независимости сторон представляяют собой шаг в сторону удовлетворения требований участников налоговой кампании распределять прибыль на основе формулы.

В январе 2019 года сложившаяся система начала рушиться. Впервые ОЭСР публично признала необходимость «решений, выходящих за пределы принципа независимости». В марте Кристин Лагард, в то время занимавшая должность директора-распорядителя МВФ, назвала метод «устаревшим» и «особенно вредным для стран с низкими доходами». Она призвала «коренным образом переосмыслить» методы распределения прибыли на основе формулы и сделать шаги в их сторону. В мае ОЭСР опубликовала «дорожную карту», предлагая реформы по двум направлениям: во-первых, определить, где следует платить налоги и на какой основе, и какую часть прибыли следует облагать

Слишком много финансов?

Большинство стран с развитой экономикой, включая США, миновали точку, в которой рост финансового сектора приносит пользу.

(Воздействие на темп роста ВВП, в процентных пунктах)



Источник: Sahay et al. (2015). Данные обновлены в июле 2019 года.

налогом на этой основе; и во-вторых, обязать транснациональные корпорации платить минимальный уровень налогов. Профессор Рейвен Ави-Йона из Юридической школы Мичиганского университета сказал, что этот план является «чрезвычайно радикальным» и еще пять лет назад был бы «практически невыполнимым».

Мы сейчас находимся на заре важнейшего за столетие периода изменений международной системы налогообложения корпораций. Успех будет зависеть от исхода силовых противоборств: между странами, богатыми и бедными, и внутри стран, между рядовыми налогоплательщиками и теми, которым выгодна существующая система. Но радикальное изменение возможно. Организация Tax Justice Network, в которой я работал, сейчас видит, как ее четыре основных требования, обычно отвергаемые как утопические, набирают поддержку в мире: автоматический обмен финансовой информацией между странами, государственные реестры бенефициарных собственников финансовых активов, отчетность с разбивкой по странам и теперь еще единый налог с распределением по формуле.

Но налог на корпорации — это лишь начало. Для того чтобы понять более общие проблемы, нам нужно рассмотреть силы, стоящие за офшорной системой. Показателем пример Швейцарии. В минувшие десятилетия политики в Германии, США и других странах нападали на Швейцарию из-за банковской тайны, но безуспешно. Однако в 2008 году, обнаружив, что швейцарские банкиры помогали клиентам из США уклоняться от уплаты налогов, Министерство юстиции поменяло курс: оно нацелилось не на страну, а на ее банкиров и банки. В качестве ответной реакции осуждаемые частные игроки стали основными сторонниками реформы, и Швейцария вскоре впервые согласилась на значительные уступки в области банковской

тайны. Вывод: любая эффективная международная ответная мера должна предусматривать серьезные санкции против частных пособников, включая бухгалтеров и юристов — особенно когда они способствуют преступной деятельности, такой как уклонение от уплаты налогов.

Рассмотрим это на более глубоком уровне. Двигателем офшорной системы служит конкуренция между юрисдикциями за обеспечение лучших способов обойти налогообложение, раскрытие информации и финансовое регулирование. Традиционно такая «гонка уступок» преподносится как проблема коллективных действий, требующая совместно созданных, многосторонних решений. Но подходы на основе кооперации имеют изъяны. Некоторые юрисдикции склонны обманывать, так как пытаются привлечь мобильный капитал, и поэтому коллективное действие может напоминать ловлю белок на батуте. Кроме того, тяжело склонить избирателей к поддержке комплексного трансграничного сотрудничества, особенно когда цель заключается в оказании помощи иностранцам или странам с низкими доходами.

Существует совершенно иной, более действенный подход. Уместно задать вопрос: помогают ли финансовые потоки, привлекаемые налоговыми убежищами, странам-получателям? Они явно помогают находящимся там *заинтересованным группам* — обычно занятым в банковском деле, бухгалтерском деле, юриспруденции и сфере операций с недвижимостью, но приносят ли они пользу *юрисдикции в целом*?

Новое и растущее направление исследований, проводимых МВФ, Банком международных расчетов и другими, указывает на отрицательный ответ. Эта литература о «чрезмерном финансировании» доказывает, что рост финансового сектора полезен вплоть до некоторой оптимальной точки, по достижении которой он начинает вредить экономическому росту (см. рис. на предыдущей странице). Большинство стран с развитой экономикой, включая США, Соединенное Королевство и прочие ведущие налоговые убежища, уже давно миновали эту точку. Для них сжатие финансового сектора для устранения вредоносной финансовой активности должно способствовать подъему экономики.

В дополнение к настоящему исследованию бывший советник по экономическим вопросам британского налогового убежища Джерси Джон Кристенсен и я разработали концепцию «финансового проклятия», которое обрушивается на юрисдикции со слишком большим финансовым сектором и сходно с «ресурсным проклятием», преследующим некоторые страны, зависимые от биржевых товаров, таких как нефть. Этот «парадокс бедности посреди изобилия» имеет множество следующих причин: утечка квалифицированных кадров из органов государственного управления, промышленности и некоммерческих организаций в высокооплачиваемый доминирующий сектор; нарастающее и ослабляющее экономический рост неравенство между доминирующим сектором и прочими секторами; повыше-

ние местных цен, которое снижает конкурентоспособность прочих внешнеторговых секторов относительно импорта; периодические взлеты и падения цен на биржевые товары и финансовые активы; и увеличение погони за рентой и утрату предпринимательского духа в ущерб производительным, создающим богатство видам деятельности из-за поступления «легких денег». Некоторые ученые также порицают «финансиализацию», или смещение от создающих богатство видов деятельности к более эксплуататорским, выводящим активы видам деятельности, таким как монополизация, системообразующая банковская деятельность и использование налоговых убежищ.

Именно финансовые потоки, стремящиеся к секретности или бегущие от корпоративных налогов, усугубляют «финансовое проклятие», усиливают неравенство, повышают уязвимость к кризисам и наносят неизмеримый политический урон по мере того, как окутанный тайной капитал проникает в западные политические системы. А за потоками финансового капитала из более бедных стран в налоговые убежища богатых стран мира последует и миграция рабочей силы.

Как всегда, этот вопрос требует дополнительных исследований. Но все же кажется, что для многих стран размещение офшорного финансового центра является предложением, проигрышным во всех отношениях: он наносит вред не только вовне, в другие страны, но и внутрь, в принимающую страну. Страны, которые признают эту опасность, при управлении своими офшорными финансовыми центрами могут действовать *на односторонней основе*, попросту отказываясь от «гонки уступок» и ограничивая активность налогового убежища, но при этом также повышая благосостояние собственных граждан. Это действенная, выигрывающая формула. **ФР**

НИКОЛАС ШЭКСОН — автор книг *Poisoned Wells* («Отравленные колодцы») о ресурсном проклятии в западной Африке; *Treasure Islands* («Острова сокровищ») о налоговых убежищах; и недавно изданной книги *The Finance Curse* («Финансовое проклятие») о странах со слишком раздутым финансовым сектором.

Литература:

- Cobham, Alex, and Petr Jansky. 2017. "Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits." *Development Policy Review* 37 (1): 91–110.
- . 2018. "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results." *Journal of International Development* 30 (2): 206–32.
- Crivelli, Ernesto, Ruud A. de Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Henry, James S. 2016. "Taxing Tax Havens." *Foreign Affairs*, April 12.
- Sahay, Ratna, and others. 2015. "Rethinking Financial Deepening." IMF Staff Discussion Note 15/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Zucman, Gabriel. 2017. "How Corporations and the Wealthy Evade Taxes." *New York Times*, November 10.