

Налогообложение в целях нового общественного договора

Пандемия выявила издержки несправедливого налогообложения — пора это исправить

Алекс Кобэм



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНО ОРГАНИЗАЦИЕЙ TAX JUSTICE NETWORK

НЕЛЬЗЯ ДОПУСТИТЬ, чтобы пересмотр налогово-бюджетной политики касался лишь проблем, порожденных пандемией. Не менее актуальны и кризисы в области изменения климата и биоразнообразия, по существу — кризисы социальной справедливости.

Незамедлительные меры противодействия пандемии продемонстрировали огромную мощь государственных механизмов, задействованных в общественных интересах. Но многие государства не проявляют интереса к глубочайшему неравенству, наблюдаемому как внутри стран, так и между ними. Кардинальные изменения, необходимые для преодоления этих кризисов, предполагают не что иное, как обновление общественного договора. Это значит, что для исправления искаженных налоговых норм и восстановления подотчетности органов власти во главу анализа и политики следует поставить «четыре принципа налогообложения», или четыре «П».

Права, заложенные в налогах

Наиболее очевидными результатами эффективного налогообложения являются налоговые *поступления* и их *перераспределение*, что позволяет предоставлять качественные государственные услуги и инфраструктуру, наряду с сокращением масштабов неравенства. Налогообложение также производит *переоценку* стоимости как положительных, так и отрицательных факторов, касающихся общественных благ (напри-

мер, более общих затрат общественного здравоохранения в связи с индивидуальным потреблением табачных изделий). Это напрямую касается мер борьбы с изменением климата, предусматривающих изменение платы за выбросы углерода или иные выбросы.

Однако важнейшим является четвертый принцип налогообложения: *представительство*. Уплата налогов — связующее звено в общественном договоре. Когда люди платят налоги, они вправе требовать от своего правительства отчета о том, как тратятся их деньги. Вот почему доля налоговых поступлений в государственных расходах является одной из очень немногих переменных, устойчиво связанных с повышением качества и добросовестности госуправления, а также с пресечением коррупции.

Налоги не только обеспечивают государству средства для все более полного осуществления прав человека, но также, за счет повышения эффективности политического представительства, повышают заинтересованность государства в достижении этой цели. При этом наиболее важным элементом этих отношений являются прямые налоги — то есть налоги, например, на доходы и прибыль, а не на потребление.

Между тем, как ни странно, физические лица и домашние хозяйства с низкими доходами почти всегда облагаются наиболее высокими налогами в процентном отношении к их валовому доходу, но в то же самое время происходит активное лишение их прав и возможностей.

Это следствие того, что подавляющую часть налогов, которые платят домашние хозяйства с низкими доходами, составляют косвенные налоги. Потребление неизбежно поглощает более высокую долю доходов этих домашних хозяйств, и поэтому налоги на потребление ложатся более тяжелым (и при этом регрессивным) бременем на этот сегмент населения. Но эти налоги в намного меньшей степени, чем прямые налоги на личные доходы или богатство, способствуют формированию гражданской позиции. Поскольку налоги на добавленную стоимость и аналогичные налоги, как правило, менее заметны, их плательщики не столь ясно осознают свою роль в упрочении политического представительства, обеспечении подотчетности органов власти и общественного договора.

И, конечно же, в домашних хозяйствах с более низкими доходами непропорционально широко представлены лица, которые и так уже лишены достаточного представительства. Они, например, с большей вероятностью возглавляются женщинами, и в их состав могут входить лица с ограниченными

Положительным моментом пандемии явилось то, что были наглядно продемонстрированы способность государства действовать в интересах защиты общественного здоровья и при этом вопиющее неравенство среди получателей выгод.

возможностями, представители расовых меньшинств, маргинализированных этнолингвистических групп и ЛГБТИК-сообществ.

Этот же контингент также непропорционально часто выпадает из зоны внимания официальных государственных структур и поэтому часто не охвачен государственными услугами и бюджетными трансфертами. Это значит, что относящиеся к этим группам люди, скорее всего, нигде не учитываются. Они постоянно лишаются финансируемых государством льгот, но в то же время несут непропорционально большее налоговое бремя в виде косвенных налогов.

Там, где налоговые системы не в состоянии обеспечить четвертый принцип налогообложения — представительство, — они усугубляют эту проблему и усиливают как политическое, так и экономическое неравенство, подрывая общественный договор в отношении уже маргинализированных групп.

Препятствия на национальном уровне и неэффективность международных норм

На национальном уровне политические стимулы оказываются совершенно несогласованными. В погоне за кратковременной популярностью ради успеха на выборах понижаются ставки налогов и вводятся косвенные налоги, которые менее ощутимы и меньше раздражают избирателей. Но для укрепления общественного договора в среднесрочной и долгосрочной перспективе необходимы более очевидные, прямые налоги, побуждающие налогоплательщиков требовать большей подотчетности.

Положительным моментом пандемии явилось то, что были наглядно продемонстрированы способность государства действовать в интересах защиты общественного здоровья и при этом вопиющее неравенство среди получателей выгод. Общественный спрос на государственные услуги и социальное обеспечение, действительно доступные всем, подтверждает необходимость более долгосрочных мер в области налогообложения. И нет никаких сомнений в том, кто именно должен нести новые налоговые обязательства: во время пандемии резкое имущественное неравенство стало еще более выраженным.

Однако даже при наличии политической воли внутри страны введению прямых налогов часто препятствует неэффективность международных налоговых норм. Эти нормы, а также последние предложения Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по-прежнему не требуют налогообложения транснациональных компаний по месту ведения экономической деятельности. Они по-прежнему не препятствуют анонимному владению

активами и потоками доходов, что является ключевым моментом в каждом отдельном случае налогового злоупотребления, а в более широком смысле касается почти всех случаев коррупции и незаконных финансовых потоков.

С момента создания нашей организации Tax Justice Network (Сеть справедливого налогообложения) в 2003 году мы стремимся к повсеместному распространению «АБВ — азбуки налоговой прозрачности». «А» — автоматизированный обмен финансовой информацией, позволяющий местным налоговым органам иметь представление о зарубежных банковских счетах. «Б» — прозрачность бенефициарных прав собственности, обеспечиваемая при помощи государственных реестров компаний, трастов, товариществ и других юридических структур, чтобы они не могли использоваться для сокрытия злоупотреблений. «В» — ведение пострановой отчетности, простой способ обеспечения подотчетности транснациональных корпораций в случае отличия места ведения коммерческой деятельности и места декларирования прибылей и уплаты налогов.

В этой области был достигнут существенный прогресс. Изначально все эти идеи отвергались как совершенно нереалистичные, и даже утопические, но уже 10 лет спустя Группа восьми поддержала внедрение механизмов автоматизированного обмена и пострановой отчетности, а затем Группа 20-и одобрила в принципе все три предложения. Но их выполнение все еще остается фрагментарным, а механизмы ОЭСР для международного обмена как финансовой информацией, так и частной пострановой отчетностью систематически лишают страны с низкими доходами преимуществ такого сотрудничества.

Глобальное неравенство

Подобные недостатки международного уровня приводят к углублению неравенства в глобальном распределении прав в области налогообложения. В частности, странам с низкими доходами отказано в праве эффективного налогообложения доходов от экономической деятельности и накопленного богатства в пределах их юрисдикций, что имеет непосредственные социальные последствия.

В отчете *State of Tax Justice* («Положение дел в сфере справедливого налогообложения») за 2021 год, опубликованном совместно организациями Global Alliance for Tax Justice (Глобальный альянс за справедливое налогообложение), Public Services International (Международный профсоюз госслужащих) и Tax Justice Network, совокупные глобальные потери доходов в результате трансграничных налоговых злоупотреблений, совершенных лицами с незадекларированными офшорными активами, а также транснациональными компаниями,

оцениваются примерно в 483 млрд долларов в год — сумму, достаточную, чтобы трижды вакцинировать все мировое население.

Наибольшие потери в абсолютном выражении несут государства-члены ОЭСР, которая устанавливает эти налоговые нормы; многие из этих стран являются бывшими имперскими державами. Но, безусловно, самые большие потери относительно размера своих налоговых поступлений или, например, доли бюджетов общественного здравоохранения, несут страны с более низкими доходами, многие из которых являются бывшими колониями. Потери выражаются непосредственно в форме недополученных государственных услуг и, соответственно, нереализованного развития человеческого потенциала, включая тысячи предотвратимых смертей.

В то же время ряд самых богатых стран — членов ОЭСР и их зависимых территорий — несет ответственность за подавляющее большинство налоговых потерь, понесенных другими странами. Для выполнения четырех критериев налогообложения необходимо бороться с исходными причинами подобного неравенства.

Представим в качестве иллюстрации диаграмму Венна с четырьмя окружностями. В одной находятся страны, обогатившиеся в результате империалистических завоеваний. Во второй — страны, несущие наибольшую историческую ответственность за климатический кризис. Третья включает страны, которые больше всего выигрывают от несправедливого распределения налоговых прав на международной арене. А в четвертую входят страны, которые накопили основные запасы вакцин от COVID-19 и удерживают права интеллектуальной собственности на их производство.

Из этого можно сделать два вывода, причем излишне добавлять, что эти четыре окружности полностью совпадают. Во-первых, как представляется, страны, входящие в большинство окружностей, неизменно делают выбор в свою и только свою пользу, ставя сиюминутные предполагаемые потребности превыше всего остального. Во-вторых, едва ли удастся добиться существенного прогресса, не изменив базовую модель отношений, лежащую в основе такого положения дел.

Переосмысление налогово-бюджетной политики

На фоне пандемии, возможно, впервые за многие десятилетия появилось политическое пространство для проведения серьезных изменений налоговой политики, направленных на борьбу с неравенством.

Существует удивительный, пожалуй, беспрецедентный консенсус между различными группами, от активистов движения за справедливое налогообложение до Совета глобального будущего Всемирного экономического форума, относительно Новой программы налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, предусматривающей необходимость принятия мер, включающих налоги на богатство, как, например, было сделано в Аргентине, и налоги на сверхприбыль таких компаний, как Amazon, получивших огромные незаработанные доходы в результате карантинных мер во время пандемии.

На международном уровне в итоговом докладе Группы высокого уровня ООН по вопросам финансовой ответственности, прозрачности и целостности (ФАСТИ) был приведен ряд рекомендуемых мер. Среди них называется принятие налоговой конвенции ООН для последовательного обеспечения прозрачности и создание международного межправительственного органа для установления налоговых норм, за что давно высказывается «Группа 77». Группа ФАСТИ также одобрила наше предложение о создании Центра мониторинга прав налогообложения для предоставления взаимоувязанных данных и аналитики относительно налоговых злоупотреблений, с указанием пострадавших стран и стран-пособников. В случае стран, несущих наибольшую ответственность за глобальный ущерб, простая демонстрация наносимого ими ущерба могла бы стать важным шагом к подотчетности и восстановлению общественного договора между ними и остальным миром.

Директивные органы должны применять новые прогрессивные налоговые нормы в сочетании с внутренними и международными мерами обеспечения прозрачности. Это позволит укрепить четыре «П» налогообложения и, что особенно важно, сделает возможным реальное обновление общественного договора внутри стран с представителями всех уровней доходов на душу населения. Без этого может оказаться невозможным добиться ни реализации необходимых мер по борьбе с пандемией и климатическим кризисом, ни сокращения неоправданного неравенства, от которого страдает наш мир. [ФР](#)

АЛЕКС КОБЭМ, исполнительный директор Tax Justice Network.

