**Принципы налогообложения от Адама Смита до Барака Обамы**

**Контекст**

Налоги становятся одной из важнейших стратегических проблем нашего столетия. В предвыборной борьбе Барак Обама обещал бороться с налоговыми оазисами, и это обещание стало одним из ключевых элементов его успеха. За его инаугурацией в начале 2009 г. последовал неожиданный шквал уступок со стороны частных финансовых центров, вызванный мощным политическим давлением по поводу этого вопроса в преддверии апрельского саммита Группы двадцати. Швейцария, Гонконг, Сингапур, Люксембург, Австрия, Лихтенштейн и другие страны согласились принять стандарты прозрачности системы налогообложения и систему обмена информацией Организации экономического сотрудничества и развития. Этим переменам предшествовала десятилетняя кампания ОЭСР, постепенно создававшая готовность общества к реформе.

Эти уступки были с воодушевлением встречены правительствами стран, входящими в Группу двадцати, которые уже давно обвиняли оффшорные зоны в том, что они потворствуют в уклонении компаний и граждан от уплаты налогов в соответствии с налоговым законодательством своих стран и позволяют скрывать средства в этих регионах. Тем не менее, некоторые критики указали, что налоговым органам придется предоставить весьма обстоятельные доказательства, прежде чем они смогут потребовать предоставления информации из таких налоговых оазисов.

ACCA поддерживает принцип прозрачности и право правительств на преследование тех, кто подозревается в неуплате налогов. Можно также сказать, что некоторые оффшорные зоны не улучшили свое положение, формально согласившись с международными правилами, направленными на повышение прозрачности финансовой деятельности. Тем не менее, учитывая, что развитие налоговых оазисов ускорилось благодаря быстрому росту оффшорной банковской системы, поддерживаемому крупными западными банками, оффшорные зоны могут обоснованно указать на серьезные недостатки в финансовом законодательстве развитых стран, ставшие особенно очевидными на фоне глобального экономического кризиса. Правда также и то, что многие развитые страны предлагают льготы, сходные с налоговым режимом, действующим в оффшорных зонах. К числу таких льгот относятся банковские счета, на которых начисляются брутто-проценты, и предоставление существенных налоговых льгот для богатых зарубежных компаний и иностранных лиц, приносящих прибыль данной стране и при этом уплачивающих налоги в своей родной стране. Развитые страны можно обоснованно обвинить в двойных стандартах, направленных против оффшорных зон и игнорирующих существующие проблемы намного «ближе к дому».

В условиях глобальной экономики необходимо поддерживать налоговую конкуренцию (см. пункт 6 «Двенадцати ключевых принципов налогообложения с точки зрения ACCA», стр. 6). Швейцария, входящая в состав ОЭСР, до сих пор не внедрила систему автоматического обмена налоговой информацией с другими странами, обосновывая свое решение тем, что это якобы является посягательством на личную свободу; при этом такие оффшорные зоны как Бермудские острова и Барбадос уже данной системой активно пользуются. Также важно отметить, что оффшорные зоны могут предоставлять низкие налоговые ставки, поскольку налоги выплачиваются до поступления денег в оффшорную зону (посредством корпоративных и подоходных налогов в родной стране) и после их вывода (посредством налога с дивидендов, взимаемого при возвращении денег в родную страну). Такие оффшорные центры выступают «промежуточными станциями», способствующими международной торговле и движению капиталов. Бытует мнение, что существование таких налоговых оазисов ведет к снижению налоговых ставок развитыми странами, где уровень налогов достаточно высок.

В ответ на глобальный экономический кризис крупные развитые страны стремятся в рамках политической системы усовершенствовать средства национального и международного регулирования, в то время как падающий налоговый доход во многих экономиках породил дополнительную нагрузку на налоговые оазисы. Отчасти это вызвано снижением уровня экономической активности, а также тем, что компании предпочитают воспользоваться собственной мобильностью и перемещают головные офисы, если налоговый режим в их родной стране недостаточно привлекателен. Например, за последние месяцы несколько британских компаний уже сменило свои юридические адреса для налогообложения в пользу стран с более низкими налоговыми ставками и более «дружелюбными» экономическими системами.

**Анализ**

Опираясь на эти актуальные проблемы, из-за которых вопросы налогообложения вошли в политическую повестку дня, Ассоциация дипломированных присяжных бухгалтеров ( ACCA ) считает, что настало время детально изучить и наконец понять, каковы основы эффективного и справедливого налогообложения.

Разумно приступить к изучению принципов налогообложения с обзора небезызвестных четырех канонов налогообложения, сформулированных Адамом Смитом, который в англоязычных странах мира считается прародителем современной политэкономии. В своем труде «Исследование о природе и причине богатства народов» (1776 г.) он утверждает, что «очевидная справедливость и общественная полезность этих основополагающих принципов позволяет в большей или меньшей степени рекомендовать их всем нациям»:

I . Подданные каждого государства должны по возможности участвовать в содержании правительства соответственно своей способности и силам, то есть соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства. (ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ)

II . Налог, который обязывается уплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа, сумма платежа – все это должно быть ясно и определенно как для плательщика, так и для любого другого лица. (ПРИНЦИП ОПРЕДЕЛЕННОСТИ)

III . Каждый налог должен взиматься в то время, когда и таким способом, каким плательщику должно быть удобнее всего платить его. (ПРИНЦИП УДОБСТВА)

IV . Каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из карманов людей как можно меньше сверх того, что он приносит государственному казначейству. (ПРИНЦИП ЭКОНОМИИ)

В наше время наиболее спорным остается первый принцип, поскольку он отстаивает систему прогрессивного налогообложения, в соответствии с которой сумма взимаемого налога определяется платежеспособностью налогоплательщика. С точки зрения принципа справедливости, оспорить такой подход весьма проблематично, и большинство современных систем налогообложения построены в соответствии с этим принципом. Тем не менее, если во времена Смита необходимость введения такого подхода была обусловлена огромным разрывом в уровне благосостояния, сегодня не до конца очевидно, является ли такой подход скорее политической позицией, нежели констатацией факта.

Остальные принципы представляются менее спорными. Принцип II лежит в основе нашего пункта 5. Принятая в обществе система налогообложения должна быть известна и понятна всем совершеннолетним членам общества; в противном случае, они не смогут в полной мере выполнять свои общественные обязанности. Против принципа III практически невозможно возразить, хотя следует признать, что его не всегда удается реализовать на практике. Принцип IV лежит в основе нашего пункта. В отношении этого принципа тем не менее можно возразить, что именно в этой области теория Смита максимально далека от современных реалий, особенно если учесть затраты на государственный аппарат налогообложения и последующие затраты на консультантов, представляющих интересы налогоплательщиков.

На основании изложенного становится очевидным, что сложная структура современной экономики и современного общества значительно затрудняют возможность практического применения в области налогообложения даже тех принципов, которые были предложены величайшими мыслителями. В отличие от Смита, ACCA не предлагает рассматривать разработанные ей политики налогообложения как универсальные истины, но полагает, что при реализации на практике эти 12 политик смогут составить основу эффективного налогообложения для разных стран мира.

Двенадцать ключевых принципов налогообложения с точки зрения ACCA

1. Минимизация / уклонение от уплаты налогов

Любое лицо может организовать ведение дел таким образом, чтобы платить как можно меньше налогов; никто не обязан выбирать схему уплаты налогов с максимальными отчислениями в казну. Не существует такого патриотического долга – увеличивать сумму налога. Суды снова и снова повторяют, что нет ничего дурного в том, чтобы максимально снизить сумму уплачиваемых налогов. Это делают все – и богатые, и бедные, и никто не обязан из моральных побуждений уплачивать больше, чем это требуется по закону: налоги взимаются принудительно, а не уплачиваются на добровольной основе. Требовать больше во имя морали – обыкновенное ханжество (Достопочтенный Лернд Хэнд ( Learned Hand ), судья апелляционного суда США, дело Хелверинг против Грегори ( Helvering v . Gregory ), 69 F .2 d 809 (1934)).

Существует четкая разница между минимизацией (уменьшением суммы налога) и неуплатой налогов, являющейся нарушением законодательства. Минимизация – это законное использование налогового режима к выгоде налогоплательщика, попытка уменьшить сумму уплачиваемого налога законными средствами, при этом полностью раскрывая налоговым органам существенную информацию. Неуплата налогов, напротив, является нарушением закона, при котором налогоплательщик стремится уклониться от законных обязательств, скрывая доход путем утаивания информации или незаконно уменьшая сумму к налогообложению.

Правительства все чаще пытаются стереть различие между этими двумя явлениями, используя фразу «неприемлемая минимизация налогов» и т.п., что не спасает ситуацию. Налоговое законодательство должно быть ясным и четким (см. пункты 3 и 5 ниже); всегда нужно помнить, что стремление компаний максимально уменьшить сумму уплачиваемых налогов – это часть их нормальной коммерческой деятельности. Налоги – это такие же эксплуатационные расходы, как и любые другие, и директора компаний обязаны вести дела с максимальной экономической отдачей.

Как было указано выше, нет ничего неэтичного в том, чтобы максимально снизить сумму уплачиваемого налога. Большинство компаний действуют в рамках закона; тем не менее, нередко встречаются и сложные налоговые схемы, призванные использовать лазейки в законе в нелегальных целях. ACCA выступает против таких искусственных схем, которые можно сравнить с созданием некоторых чрезвычайно сложных финансовых продуктов с целью обойти банковские нормы, что столь отрицательно повлияло на состояние банковской сферы. Нельзя поддерживать действия, которые могут привести к извлечению краткосрочной выгоды за счет долгосрочных преимуществ.

2. Налог как процент от ВВП

ACCA признает, что в условиях сегодняшнего беспрецедентного экономического кризиса от правительств могут потребоваться особые меры. Несмотря на нынешнее состояние экономики, мы полагаем, что уровень налогообложения должен быть по возможности четко указан как процент от валового внутреннего продукта.

В таких странах как Великобритания и США в последние годы перед экономическим кризисом наблюдалась тенденция к увеличению налоговых поступлений. В других странах приоритетной задачей органов власти (например, Международного валютного фонда) было увеличение соотношения налоговых поступлений к ВВП за счет ужесточения требований системы налогообложения.

ACCA не ставит перед собой цель начать политические дебаты о приемлемом уровне налогов и государственных расходов. Тем не менее, существенное увеличение налогов представляет собой большое бремя для компаний и физических лиц и перед введением такой меры надо серьезно оценить необходимость этого шага. Оценка его последствий помогает выявить потребность введения новых законодательных положений и точно и актуально оценить затраты. При внедрении новых мер необходимо использовать средства оценки их последствий с точки зрения целей, преследуемых в рамках официальной общественной политики.

Правительство должно рационально подойти к определению налоговых ставок как процента от ВВП в рамках экономической политики, и следить за положением дел при помощи объективных измерений и вариационного анализа.

3. Простота и стабильность системы налогообложения

По мнению ACCA , налоговое законодательство и налоговая система должны быть максимально простыми для понимания и выполнения предъявляемых требований. По данным исследований, компании во всем мире тратят примерно два месяца в год на выполнение требований налогового законодательства: 15 дней на налог на доходы юридических лиц; 21 день – на налоги и отчисления социального характера и 21 день – на налоги на потребление.

Кроме того, очень важно не увеличивать лишний раз объем законодательства. Многие случаи увеличения объема налогового законодательства и административной базы объясняются введением новых мер по борьбе с уклонением от уплаты налогов. В частности, у компаний малого бизнеса нет времени заниматься эзотерическим планированием уплаты налогов; они просто пытаются справиться с большими объемами информации по налоговому законодательству. Изменения в налоговом законодательстве, в особенности такие, которые приводят к ухудшению условий налогообложения или отменяют существующие льготы, составляющие основу делового планирования, необходимо свести к минимуму.

4. Открытость, прозрачность и возможность учета

Политики налогообложения должны быть прозрачными и недискриминационными, за исключением случаев, когда они являются частью официальной дискриминационной торговой политики, например, с целью поощрения организации новых предприятий. В политике широко обсуждается вопрос, в какой степени допустимо использовать налогообложение как инструмент социальной политики (например, введение больших штрафов для курящих, или экологические налоги, введенные с целью уменьшить масштабы климатических изменений). Позиция ACCA на этот счет такова: такое использование налогов избранными правительствами законно, но эти налоги должны соответствовать принципам прозрачности, простоты и эффективности. Правительства должны с осторожностью подходить к усложнению налоговой системы в своем стремлении создать благоприятные условия для определенных групп налогоплательщиков.

Довольно часто процесс консультирования по вопросам налоговой политики является по сути надуманным, так как правительством уже принято однозначное решение, и в этих ситуации консультации носят сугубо формальный характер. По основным вопросам налоговой политики, в которых существуют альтернативные варианты налогообложения, должны предоставляться четкие консультации; сделанный выбор должен подтверждаться аудиторскими проверками на основании объективных протоколов и письменной документации.

Применение налоговой политики должно осуществляться в соответствии с принципом открытости. Нельзя оправдать так называемые «тайные налоги», такие как негласное уменьшение налоговых льгот, и феномен «финансового тормоза», когда нижние границы налогообложения не увеличиваются по мере роста цен и доходов, из-за чего все больше граждан попадают в группы лиц, уплачивающих налоги по высоким ставкам. Повышение налогов должно осуществляться открыто и в рамках общественного обсуждения.

5. Определенность

Во многих странах налоговые системы отличаются отсутствием определенности в отношении процесса деятельности и ее результата. Власти США и Великобритании не запрещают определенные схемы налогового планирования, не выходящие за рамки закона, но относятся к их использованию отрицательно. (В США такие схемы иногда называют «неправомерными транзакциями»). Компаниям, использующим такие законные методы планирования налогообложения, приходится подавать дополнительные отчеты органам власти, либо они становятся объектом обременительных расследований налоговых служб. Часто налоговые органы используют такие искусственные блоки как способ «отладки» законодательства в случаях, когда им не ясны границы приемлемого планирования уплаты налогов.

Такая ситуация неприемлема для компаний , планирующих свою деятельность и требующих определенности . Разные налогоплательщики, рассматривающие законодательство, всегда должны приходить к одинаковой интерпретации закона. Органы власти не должны иметь возможность менять устоявшуюся практику осуществления деятельности, к которой компании уже привыкли, и пытаться уличить их потом при помощи двусмысленного закона, как это было в Великобритании в известном «деле мужа и жены» из Arctic Systems 8 . Налогоплательщики должны четко представлять позицию налоговых органов . Органы власти должны создать эффективный механизм разъяснения сложных законодательных положений по борьбе с уклонением от уплаты налогов.

6. Налоговая конкуренция

Глобализация экономической деятельности означает, что каждая страна должна обеспечить конкурентоспособность налоговых ставок и приемлемость налогового режима. Налоги – это ключевой фактор, определяющий общую привлекательность страны с точки зрения притока мобильного капитала юридических или физических лиц. При этом важно учитывать общую структуру налоговой системы страны, а не только налоговую ставку. Например, ставка основного налога для юридических лиц может быть снижена, но если другие аспекты налогообложения компаний, например, вычеты из налоговых обязательств в связи с затратами капитальных активов фирмы, устранены, в целом компания может уплатить больше налогов.

Однако налоговая конкуренция таит в себе опасность введения слишком низких налоговых ставок. В этом случае оффшорный налоговый рай или система налогообложения на базе единой ставки могут привести к отрицательным последствиям, когда инвесторы переманиваются из одной страны в другую. Это может навредить реализации согласованных международных программ по вопросам финансового регулирования. В результате наблюдается скорее регресс, чем прогресс в области налогообложения при укреплении имущественного неравенства.

ACCA считает, что каждое государство имеет право определять систему налогообложения в контексте глобальной конкурентной экономической среды, но правительства должны с осторожностью подходить к вопросу значительного сокращения налоговых ставок для юридических лиц, так как это может привести к ответным мерам со стороны других государств и объявлению торговых войн.

7. Эффективность

Налоговая система должна быть эффективна с точки зрения правительства в плане способности обеспечить приток причитающихся поступлений и предотвратить утечку налогов и образование теневой экономики. С другой стороны, она должна быть эффективна и для налогоплательщиков в плане возможности соблюдать предъявляемые требования. Не следует забывать, что в большинстве стран основную массу компаний составляют компании малого бизнеса, и в ряде случаев налоговое законодательство может непропорционально обременять именно этот сектор экономики, так как чем меньше компания, тем тяжелее ей нести необходимые расходы. По данным исследования, для самых небольших компаний бремя административных платежей из расчета на сотрудника в пять раз больше, чем для более крупных компаний; поэтому необходимо прилагать все усилия для повышения эффективности системы налогообложения. В связи с этим необходимо учесть следующие вопросы:

Можно ли рассматривать соответствующие компании как единую группу в целях взимания НДС и других налогов, и в связи с этим ввести уплату единого налога?

Практикуют ли разные налоговые органы многочисленные запросы в адрес одного и того же налогоплательщика?

Является ли разумным объем налоговой отчетности и количество новых или пересмотренных форм, которые необходимо заполнить?

Может ли налогоплательщик выбирать между подачей документов на бумажном носителе или в электронном виде?

8. Положения о пересмотре и отмене законов

Налоговые системы должны периодически пересматриваться, как и налоговое законодательство, которое должно периодически претерпевать консолидацию, чтобы отвечать современным требованиям и быть проще для граждан. Неактуальные законы нужно отменять.

Должно существовать однозначное основание для существования закона. Законодательство по борьбе против уклонения от уплаты налогов должно включать положения о пересмотре и отмене неактуальных законов. Таким образом, будет обеспечен регулярный пересмотр законов, и всякий раз будет активно рассматриваться актуальность и необходимость конкретного закона. Правительства и налоговые органы должны разработать четкие параметры, позволяющие определить эффективность переоценки действующего законодательства.

9. Четкая связь между налогом и расходом

В настоящее время существует определенное недоверие в отношении налоговых систем, вызванное тем, что налогоплательщики не знают, почему с них взимают налоги и на что тратятся эти средства. Обществу, гражданам и компаниям полезно знать, существует ли четкая взаимосвязь между взиманием налога и его использованием. Например, идея экологического налога (см. пункт 12 ниже) вызвала циничное отношение, поскольку общество не могло быть уверено, что полученные государством поступления пошли на внедрение мер по защите окружающей среды. Хотя мы не убеждены, что такая однозначная связь конкретных налогов с определенными областями их применения является целесообразной, мы все же считаем, что расходование государственных средств должно быть представлено с большей ясностью, включая предполагаемые сферы расходования средств и источники их финансирования.

10. Исключение двойного налогообложения

Основной принцип налогового законодательства сводится к тому, что прибыль должна облагаться налогом только один раз. Это относится и к прямым налогам, которые уплачиваются физическими или юридическими лицами единолично, и к налогам на потребление, таким как НДС, когда налог на производственную деятельность компенсируется на каждом этапе цепи поставок и, в конечном счете, уплачивается только конечным пользователем, которым является физическое лицо.

Для прямых налогов необходимо разработать эффективный действующий во всех странах механизм освобождения компании от уплаты налога, который она уже уплатила в другой юрисдикции до вычета налогов из того же дохода или его части. На практике слишком многие страны не признают освобождение от двойного налогообложения приоритетной задачей, и этот аспект мирового финансового режима приводит к возникновению дополнительного бремени расходов для международных компаний.

Основой международного налогообложения должен стать разумный и общепринятый принцип правовой и коммерческой самостоятельности, в соответствии с которым налоговые органы рассматривают сделки между объединенным участниками, учитывая размер прибыли, которая была бы получена, если бы точно такая же сделка была заключена независимыми сторонами.

В соответствии с режимом взимания налогов с оборота предполагается, что налог должен уплачиваться только конечным пользователем; однако правительства часто налагают ограничения или сильно задерживают компенсацию по уплате налогов на производственную деятельность, что создает неправомерные издержки для компаний. Далее, если налог не компенсируется полностью, несправедливым оказывается взимание НДС по полной ставке с конечного пользователя, что только ухудшает условия ведения бизнеса.

11. Права человека

Налогоплательщики наделены как обязанностями, так и правами. Они обязаны выполнять налоговые обязательства полностью и вовремя. Благодаря этому механизму государство имеет возможность создавать фонды для обеспечения коммунальных услуг, необходимых для всех жителей страны. В этом смысле налог – это часть общественного договора любого цивилизованного общества.

Тем не менее, по причине огромной разницы в ресурсах и возможностях различных правительств и отдельных налогоплательщиков, ответственность государств состоит в том, чтобы не навязывать свои требования в сфере налогообложения любым удобным им образом. К примеру, после инкорпорации 2 октября 2000 г. Европейского Акта о правах человека в законодательство Соединенного Королевства налогоплательщики получили право оспаривать налоговое законодательство в тех случаях, когда возможно доказать наличие существенной неопределенности или неоправданных дополнительных эксплуатационных затрат в отношении принципа работы одной компании по сравнению с другой.

Подобный подход должен стать нормой для всех налоговых юрисдикций.

12. «Перенос налогового бремени» – экологические налоги

В пункте 4 мы уже говорили, что избранные правительства имеют право при определенных обстоятельствах использовать налогообложение как инструмент социальной политики. ACCA считает, что одним из важнейших примеров такой политики является совершенствование производства, наносящего вред окружающей среде. Бухгалтеры должны активно способствовать уменьшению выбросов углекислого газа в атмосферу. Для этих целей необходимо поддерживать концепцию «переноса налогового бремени» посредством увеличения налога на выбросы углекислого газа при использовании энергоносителей минерального происхождения и одновременного сокращения налогов на фонд заработной платы, доходы компании, либо корпоративных налогов.

Правительства должны использовать политику налогообложения как инструмент поощрения позитивных изменений, предоставляя определенные налоговые льготы при вложении компаниями средств в новые экологичные технологии для различных областей производства. В сочетании с налоговыми льготами экологические налоги должны восприниматься налогоплательщиками не как угроза, а как положительная мера. Правительства во всем мире делают значительные шаги на пути создания зеленой экономики 10 , и бухгалтеры должны способствовать разработке схем налоговых льгот, которые являются важнейшей частью такой экономической системы.

**Заключение**

По мнению ACCA, налогообложение – это динамичный экономический и социальный инструмент, подлежащий неизбежному изменению в соответствии с развитием национальной экономики и торгово-промышленного сектора. К примеру, еще 20 лет назад об экологических налогах не было даже слышно. Однако существуют определенные принципы, существующие со времен Смита, чья актуальность остается непоколебимой по сей день. ACCA с удовольствием обсудит затронутые в настоящей статье вопросы с высшими должностными лицами и другими заинтересованными сторонами.