

Туляков Вячеслав Олексійович

Ухилення від сплати податків — це не закон природи, а політика

Опубліковано 15.02.2024
By [Lexinform](#)



Вячеслав Туляков, д.ю.н., член-кореспондент НАПрН України, професор НУ «ОЮА»



AI SUMMARY

У звіті Податкової обсерваторії ЄС 2024 року наголошується, що глобальна податкова несправедливість є наслідком політичного вибору, а не об'єктивної реальності. Хоча автоматичний обмін банківською інформацією зменшив ухилення від сплати податків в офшорах, глобальний мінімальний податок на транснаціональні корпорації виявився слабшим, ніж очікувалося, через численні лазівки. Звіт пропонує Атлас офшорного світу з інформацією про податкові ставки, переміщення прибутків, офшорні активи та транскордонну нерухомість.

Двадцять дев'ятого грудня минулого року в Школі політики, економіки та глобальних відносин Університету ІЕ (Іспанія) відбулася презентація звіту, підготовленого співробітниками Податкової обсерваторії ЄС «Боротьба з глобальним ухиленням від сплати податків: що сталося і що може статися зараз». У зв'язку з цим слід вказати, що про тенденції глобального ухилення від сплати податків та наслідки нещодавно запроваджених політик відомо небагато. Громадськості, журналістам, громадянському суспільству й навіть самим політикам буває важко відрізнити реальний прогрес від косметичних змін. Усі офшорні фінансові установи стверджують, що ера банківської таємниці закінчилася, але чи справді вони чесно співпрацюють з іноземними податковими органами?

Політики стверджують, що «гонка на зниження ставок корпоративного податку закінчилася» і що транснаціональні корпорації незабаром платитимуть скрізь щонайменше 15% податків, але чи впевнені ми, що компанії не знаходять нових способів утримувати податкові ставки на рівні, близькому до нуля? Ухилення від сплати податків у світі падає чи зростає? Чи виникають нові проблеми, і якщо так, то які? У згаданому Звіті про глобальне ухилення від сплати податків за 2024 рік (далі — звіт), підготовленому Податковою обсерваторією ЄС, представлені загальні висновки та практичні рекомендації щодо вирішення цих фіскальних проблем.

Наслідок політичного вибору

Ключова ідея звіту, яку представив засновник Обсерваторії, лауреат медалі Джона Бейтса Кларка в 2023 році Габріель Зукман, професор Паризької школи економіки та Університету Берклі є проблема вибору. Зукман разом із іншими учасниками дискусії, видатними представниками академічних кіл, бізнесу та політики Мігелем Альмунією, Сусаною Рутц, Крістіною Еначе, Аленом Куенкою, Мігелем Отеро, Хесусом Карсоном Каталаном наголошували, що тріумф податкової несправедливості є наслідком політичного вибору.

Традиційним аргументом прихильників податкової несправедливості є те, що структури та транзакції, задіяні в сірих зонах, є законними і їх слід називати не ухиленням від сплати податків, а уникненням від оподаткування. Однак реальність складніша. Податкове законодавство багатьох країн містить загальні положення про боротьбу зі зловживаннями, згідно з якими транзакції, що здійснюються з єдиною метою (іноді й головною метою) уникнути сплати податків, є незаконними. Коли фірми створюють дочірні компанії на таких територіях, як Бермудські острови, де ставка корпоративного податку дорівнює нулю, виробництво кількісно незначне, а потім переводять прибутки в ці структури, небезпідставно вважати, що єдиною їх метою є уникнення сплати податків. Такі практики можуть не переслідуватися в судовому порядку через брак інформації в податкових

органів, як і брак державних ресурсів або політичної волі. Це не робить їх очевидно законними. Варто підкреслити, що на транснаціональні компанії й заможних громадян припадає лише незначна частка загальних податкових надходжень до бюджету та глобального ухилення від сплати податків. Більше половини світових податкових надходжень складають податки на споживання й податки на заробітну плату (фіксовані ставки на доходи від заробітної плати) — податки, які, як правило, концентруються в нижній, середній та верхній частині розподілу доходів. Але, можливо, саме це робить ухилення від сплати податків транснаціональними компаніями та заможними громадянами таким важливим.

У сучасних економіках, де уряди отримують значну частину податкових надходжень за рахунок оподаткування споживання та заробітної плати, ухилення від сплати податків з прибутків і капіталу найпотужніших економічних суб'єктів ризикує підірвати соціальну прийнятність оподаткування. Глобалізація сама по собі навряд чи буде стійкою, якщо вона означає зниження податків для її головних переможців і підвищення податків для менш мобільних економічних суб'єктів, які отримали від неї відносно меншу вигоду (GLOBAL TAX EVASION).

Автори звіту розробили також Атлас офшорного світу, який доступний онлайн за посиланням. Ця нова база даних, що складається з чотирьох глобальних карт, містить статистичну інформацію про деякі з ключових питань, висвітлених у самому звіті: еволюція ефективних податкових ставок на працю та капітал, масштаби і вартість переміщення прибутку транснаціональних корпорацій до «податкових гаваней», розмір офшорних фінансових активів, що належать домогосподарствам, а також масштаби транскордонної нерухомості в низці глобальних міст світу. Ця база даних є першою спробою об'єднати всю цю інформацію в зручній для користувача формі з оцінками на рівні країн, яка, може бути цікавою для громадян і політиків з усього світу.

Основні висновки

По-перше, ухилення від сплати податків в офшорах заможними особами скоротилося. Завдяки автоматичному обміну банківською інформацією ухилення від сплати податків в офшорах за останні 10 років зменшилося приблизно втричі. Цей успіх свідчить про те, що можна досягти швидкого прогресу в боротьбі з ухиленням від сплати податків, якщо на це є політична воля (сьогодні 116 країн фінансових систем у країнах світу обмінюються банківською інформацією. Ця доля чекає й Україну на шляху до Європейського Союзу).

По-друге, глобальний мінімальний податок на транснаціональні корпорації в розмірі 15%, на який покладалися великі надії в 2021 році, був різко

послаблений. Спочатку очікувалося, що надходження від глобального корпоративного податку збільшаться на майже 10%, але зростаючий перелік лазівок зменшив очікувані надходження в 2 рази (і в 3 рази порівняно з комплексним мінімальним податком у 20%).

По-третє, ухилення від сплати податків, у тому числі ухилення в «сірій зоні» на межі законності, дедалі частіше відбувається всередині країн. Світові мільярдери мають ефективні податкові ставки, еквівалентні нулю чи 0,5% від їхніх статків, через часте використання підставних компаній для уникнення оподаткування доходів.

Добре мати мільярд

Центральна ідея дослідження свідчить, що мільярдери оподатковуються значно менше, ніж пересічні громадяни, з ефективними податковими ставками від нуля до 0,5% від їхніх статків. Основною причиною низької ефективної ставки оподаткування мільярдерів є те, що в багатьох (хоча й не в усіх) країнах вони можуть використовувати приватні холдингові компанії для уникнення сплати податку на прибуток. У цих країнах використання холдингових компаній дає змогу заможним власникам публічних корпорацій, які розподіляють дивіденди, уникати сплати податків на ці дивіденди. Такі холдингові компанії перебувають у сірій зоні між уникненням та ухиленням від сплати податків. Тією мірою, якою вони створюються з метою уникнення податку на прибуток, їх можна законно вважати ближчими до ухилення від сплати податку. Деякі країни, такі, як США, не толерують подібну практику й автоматично обкладають дивіденди, отримані через особисті холдингові компанії, податком на прибуток.



Ухилення від сплати податків в офшорах скоротилося втричі менш ніж за десять років завдяки автоматичному обміну банківською інформацією. Однак проблеми залишаються, включаючи неподання звітності про певні фінансові активи та обмеження в системі обміну інформацією. Переміщення прибутків до «податкових гаваней» залишається високим — у 2022 році було переміщено приблизно 1 трлн доларів. Незважаючи на нову політику, ця проблема не демонструє ознак зменшення. У 2021 році понад 140 країн погодилися на мінімальний податок на прибуток транснаціональних

корпорацій у розмірі 15%. Однак це було підірвано численними лазівками та винятками, що потенційно посилює гонку на виживання в корпоративному оподаткуванні.

«Гонка на виживання»

Нові агресивні стратегії податкової конкуренції шкодять державним доходам. Будучи вигідною для окремих країн, ця тактика призводить до глобального зниження податкових надходжень і «гонки на виживання». Згаданий Габріель Цукман, наголошує, що як взаємопов'язані нації ми можемо обрати політику вседозволеності, яка дасть змогу ухиленню від сплати податків процвітати, або ж ми можемо обрати координацію, щоб приборкати його. Також можна досягти значного прогресу за допомогою односторонніх дій, якщо амбітні глобальні угоди зазнають невдачі.

Авторські пропозиції з цього приводу:

1. Реформувати міжнародну угоду про мінімальне корпоративне оподаткування, запровадивши ставку 25% та усунувши лазівки, які сприяють податковій конкуренції.
2. Запровадити новий глобальний мінімальний податок для світових мільярдерів у розмірі 2% від їхніх статків.
3. Запровадити механізми оподаткування заможних людей, які тривалий час проживали в країні та вирішили переїхати до країни з низьким рівнем оподаткування.
4. Запровадити односторонні заходи зі стягнення частини податкового дефіциту транснаціональних компаній та мільярдерів у випадку, якщо глобальні домовленості з цих питань не будуть досягнуті.
5. Рухатися в напрямку створення Глобального реєстру активів для кращої боротьби з ухиленням від сплати податків.
6. Посилити застосування правил економічної сутності та боротьби зі зловживаннями.

Деякі з цих заходів ґрунтуються на існуючій міжнародній базі й можуть бути реалізовані в короткостроковій або середньостроковій перспективі, інші мають більш довгострокову перспективу. По факту глобалізація та сучасні технології створили нові способи для фізичних і юридичних осіб уникати оподаткування. Ці питання привертають значну увагу громадськості та світових політиків. За останні 10 років низка урядів, діючи спільно, започаткували важливі ініціативи, спрямовані на вирішення вказаних проблем. Ці ініціативи включають створення нової форми міжнародного співробітництва — автоматичний багатосторонній обмін банківською інформацією, що діє з 2017 року, а також міжнародну угоду про глобальний мінімальний податок для транснаціональних корпорацій, яку в 2021 році підтримали понад 140 країн і територій.

Глобальний мінімальний корпоративний податок у розмірі 15%, незважаючи на його обмеження, свідчить, що міжнародна угода про мінімальні податкові ставки, яка довгий час вважалася утопією, можлива. Такий самий підхід може бути швидко застосований і до мільярдерів. Міжнародна співпраця завжди корисна, але справді глобальні угоди повинні бути кінцевою, а не початковою її точкою. Враховуючи зацікавленість деяких економічних суб'єктів у збереженні статус-кво, наполягання на одностайності із самого початку суттєво обмежує сферу можливостей. Натомість недавня історія показує, як односторонні дії (або багатосторонні дії провідної групи країн) можуть прокласти шлях до майже глобальних угод.

Таким чином, ключовою нашою пропозицією є запровадження глобального мінімального податку на мільярдерів у розмірі 2% від їхніх статків. Вони надають першу оцінку потенціалу надходжень від цього заходу, показуючи, що він дозволить збирати близько 250 мільярдів доларів США (від менш ніж 3 000 осіб) щорічно. Посилений глобальний мінімальний податок на транснаціональні компанії, позбавлений лазівок, дозволив би збирати додаткові 250 мільярдів доларів на рік. Щоб показати масштаби цієї проблеми, нещодавні дослідження підрахували, що країни, які розвиваються, потребують 500 мільярдів доларів США щорічно додаткових державних доходів для вирішення проблем, пов'язаних зі зміною клімату.

Зрозуміло, ці пропозиції не є суто юридичними текстами, а носять ознаки економічного та соціального аналізу. Певні проблеми будуть існувати у зв'язку з міжнародними потоками капіталу й балансом у світовому оподаткуванні, який пропонується. Шальки терезів тут дуже чутливі. Наприклад, українські вимушені мігранти в країнах ЄС щомісяця платять приблизно 1 мільярд євро за різні послуги та товари. Стільки ж Євросоюз планує надати Україні на її післявоєнну відбудову. У випадку існування системи глобального універсального оподаткування чи повинні такі українські гроші бути компенсовані, як у випадку з tax free товарами, чи ні (наприклад, можливість відшкодування ПДВ при оплаті за кордоном гривневою картою, емітованою в Україні)? Що робити з жертвами глобального ухилення від сплати податків (країни, що розвиваються, соціальні групи в ланцюгах поставок)? Хто займатиметься питаннями глобального податкового правосуддя (Міжнародний податковий суд ООН) тощо?

Із цього приводу зазначимо лише, що міжнародно-правові традиції м'якого права ООН надають перевагу використанню терміну «проти» замість соціально вмотивованого терміну «боротьба». Бо метою конвенціональних механізмів є запобігання (протидія), а не подолання девіації. Якщо ухилення від сплати податків за розповсюдженістю конкурує із захопленням футболом, то говорити про «боротьбу» дійсно занадто емоційно. По-друге, мета запропонованих ідей багатосторонньої конвенції проти міжнародного ухилення від сплати податків вступатиме в певні протиріччя з

наднаціональними договорами, тобто загальними для ДФЄС принципами свободи пересування, демократії, рівності та верховенства права (особливо з принципом рівності). Концепція субсидіарності в праві ЄС також може бути використана на кшталт суверенної політики держав у сфері публічного права та криміналізації. У сфері універсальних кримінальних законів немає консенсусу. Досить поглянути на податкові лазівки в різних країнах Європейського Союзу (наприклад, закон Бекхама в Іспанії). З іншого боку, хто міг передбачити розповсюдження наднаціонального ордеру на арешт (European Arrest Warrant) в ЄС на початку 2000-х років? Час покаже.

Джерело: Юридичний вісник України