



УДК 336.227

Фролова Н.Б.

молодший науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування НАН України

ПОДАТКОВА КОНКУРЕНЦІЯ: НОВІ ВИКЛИКИ РЕФОРМИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розкрито сутність податкової конкуренції та узагальнено підходи до визначення поняття "податкова конкуренція". Розглянуто особливості розвитку податкової конкуренції та її вплив на податкову політику країн Європи. Обґрунтовано пропозиції щодо підвищення конкурентоспроможності податкової системи України.

Одним із факторів, що обумовив зміни в системах оподаткування багатьох країн Європи та світу в останні десятиліття, стала податкова конкуренція. Її виникнення було пов'язано із зростанням міжнародної мобільності ключових економічних ресурсів – праці та, особливо капіталу, оскільки, як відомо, рішення суб'єктів господарювання щодо розміщення інвестицій багато в чому залежать від умов оподаткування. Висновки багатьох досліджень указують на те, що високі податки та інформаційна асиметрія, пов'язана з міжнародними відмінностями в оподаткуванні капіталу, створюють найсерйозніші "бар'єри" для входу іноземних інвесторів на внутрішні ринки країн [1; 2, с. 36–38]. А відомий американський економіст А.Харбергер обґрунтував, що в умовах високої мобільності капіталу еластичність пропозиції цього фактора виробництва має обернено-пропорційну залежність від рівня податкового навантаження на нього, зокрема, чим вищим є рівень ставок оподаткування капіталу в країні, тим меншим є потік інвестицій в її економіку [3, с. 375–381].

Ці теоретичні висновки підтверджуються результатами емпіричного аналізу трансакцій капіталу, проведеного експертами ОЕСР. Унаслідок активізації процесів Європейській інтеграції та світової глобалізації більшість країн Європи та світу стикнулись з проблемою впливу капіталу в країни з меншим рівнем податкового навантаження, в першу чергу в офшорні зони та "податкові гавані" (*англ.* tax haven).

За приблизною оцінкою ОЕСР, станом на 21 жовтня 2008 р. в офшорні зони всього виведено від 5 до 7 трлн дол. США, при чому майже половина цих коштів надійшли з перехідних країн та країн, що розвиваються [4]. За іншими даними, "нечисті" міжнародні трансакції на 2/3 становлять капітали, власники яких хочуть ухилитись від сплати податків, а решта – 1/3 пов'язані з відмиванням кримінальних доходів. Відповідно, внаслідок ухилення капіталу від оподаткування в офшорних зонах країни, що розвиваються, щорічно втрачають у середньому близько 385 млрд дол. США [5, с. 11–12].

З метою забезпечення привабливіших умов оподаткування в низці країн спостерігається тенденція до скорочення ставок оподаткування та запрова-



дження різних податкових пільг для інвесторів. Цей процес одержав назву податкової конкуренції.

Єдиного загальноприйнятого визначення податкової конкуренції в науковій літературі поки що не має. Термін "конкуренція" пішов від латинського "conspicencia", що означає зіткнення. На сьогодні існує декілька визначень податкової конкуренції. Т.Гудспід охарактеризував це явище як вплив однієї податкової системи на іншу, підкресливши при цьому, що наслідком такого впливу є зниження обсягу податкових доходів іншої держави [6, с. 580]. Дж.Вілсон та Д.Уайлдасін в свою чергу запропонували два визначення податкової конкуренції. В більш загальному розумінні під податковою конкуренцією ці автори вбачають будь-які зміни в системі оподаткування однієї країни під впливом іншої. У вузькому визначенні податкова конкуренція розглядається ними як прагнення урядів незалежних країн за рахунок податкової політики впливати на рівень податкових надходжень або на розміщення мобільної бази оподаткування [7, с. 3–4].

Аналізуючи податкові заходи, до яких вдаються країни з метою залучення іноземних інвестицій, Р.Таненвальд виділяє відкриту (*англ.* explicit) та неявну (*англ.* implicit) податкову конкуренцію. Відкритою він називає таку податкову конкуренцію, коли уряд схвалює податкові закони, явно спрямовані на поліпшення інвестиційної привабливості країни. Найпопулярнішою формою відкритої податкової конкуренції є зниження урядами країн податкових ставок. Податкова конкуренція є неявною, якщо зміни, що вносяться у податкову систему, непов'язані безпосередньо з рівнем оподаткування, а сприяють, зокрема, підвищенню ефективності та справедливості податкової системи або вдосконаленню та спрощенню податкового адміністрування тощо [8, с. 2].

Одним із перших авторів, який розкрив у середині 50-х рр. XX ст. механізм дії податкової конкуренції, був американський економіст Ч.Тібу. У рамках теорії місцевих видатків він обґрунтував положення про те, що мобільні домогосподарства та підприємства мають схильність до міграції в ті регіони, які найбільше відповідають їх вподобанням щодо якості місцевих суспільних видатків і рівня доходів. Ч.Тібу дійшов висновку, що подібне відбувається також і відносно рівня оподаткування. Він писав, що аналогічно до того, як споживачі "голосують своїми гаманцями", купуючи товари на ринку, жителі "голосують ногами", мігруючи з одного регіону в інший. Прагнучи залучити якомога більше жителів до своєї територіальної одиниці, регіональні та місцеві державні органи місцевого самоврядування змушені знижувати витрати домогосподарств і підприємств, пов'язані зі сплатою податків [9, с. 422].

До податкової конкуренції можуть залучатись як окремі країни, так і регіони всередині однієї країни. Залежно від того, у якому напрямі відбувається конкуренція, виділяють вертикальну та горизонтальну податкову конкуренцію. Горизонтальна податкова конкуренція відбувається між різними країнами або між державними органами місцевого самоврядування одного рівня. Вертикальна конкуренція – це конкуренція за розподіл податкових надходжень між органами влади всередині однієї країни (наприклад, між



центральною та регіональною або між регіональною та місцевими), якщо вони накладають свої податки на одну податкову базу [6, с. 581]. Однак слід указати на те, що вертикальна податкова конкуренція можлива лише в країнах, де повноваженнями щодо встановлення податків і податкових ставок наділені не лише центральні, але й регіональні та місцеві органи влади. Так, у США більшість великих американських транснаціональних компаній зареєстровані в штаті Делавар, який відрізняється нижчими податками порівняно з іншими штатами [10].

Водночас у постсоціалістичних країнах ситуація відрізняється від більшості економічно розвинених країн. Хоча в них вже досить тривалий час регіональні та місцеві органи влади користуються значною фіскальною автономією, але, що стосується податків, найчастіше ця автономія обмежується правом змінювати ставки окремих податків та/або надавати податкові пільги [11]. Таким чином, у постсоціалістичних країнах вертикальна конкуренція ще не має достатніх умов для розповсюдження, а тому більшість досліджень там зосереджено навколо проблем, пов'язаних з горизонтальною податковою конкуренцією.

Сучасні дослідники Дж.Зодров та П.Мієзковські розробили базову модель горизонтальної податкової конкуренції, в рамках якої показали, що в умовах мобільності капіталу ставки його оподаткування та рівень державних видатків будуть нижчими, ніж за умов немобільного капіталу [12]. Це можна пояснити тим, що наявність податкових систем порівняно з меншими ставками податків змушує уряди сусідніх країн (з більш високим рівнем оподаткування) скорочувати ставки своїх податків. Деякі автори навіть зробили припущення, що в умовах досконалої податкової конкуренції податкова ставка на капітал має знизитись до нуля [13, с. 5]. У теорії оподаткування така політика одержала назву "гонка поступок" (*англ.* "race to bottom"¹).

Скорочення номінальних ставок податків на капітал має важливе значення для потенційних інвесторів, оскільки дає їм сигнал про те, що уряд такої країни здійснює політику сприяння капіталовкладенням. Аналіз умов оподаткування капіталу показує, що скорочення номінальних ставок податку на прибуток підприємств відбулось у 1995–2008 рр. практично в усіх країнах-членах ЄС, за винятком лише 5 країн (Греції, Мальти, Норвегії, Фінляндії та Угорщині). У Болгарії, наприклад, ставка цього податку зменшилась за цей період на 30 відсоткових пунктів, а в Данії та Ірландії – на 27 відсоткових пунктів. І, як наслідок, середня номінальна ставка податку на прибуток в ЄС в 2008 р. становила 23,6%, що майже на 12 відсоткових пунктів нижче, ніж було в 1995 р.

В Україні, незважаючи на зниження ставки податку на прибуток підприємств в 2005 р., вона залишається досить високою порівняно не лише з постсоціалістичними країнами – членами ЄС, де вона коливається в межах від 10% (Болгарія) до 22% (Словенія), а й навіть порівняно з деякими економічно розвиненими країнами ЄС – Ірландії та Кіпру (рис. 1).

¹ Дослівно "гонка до самого низу".

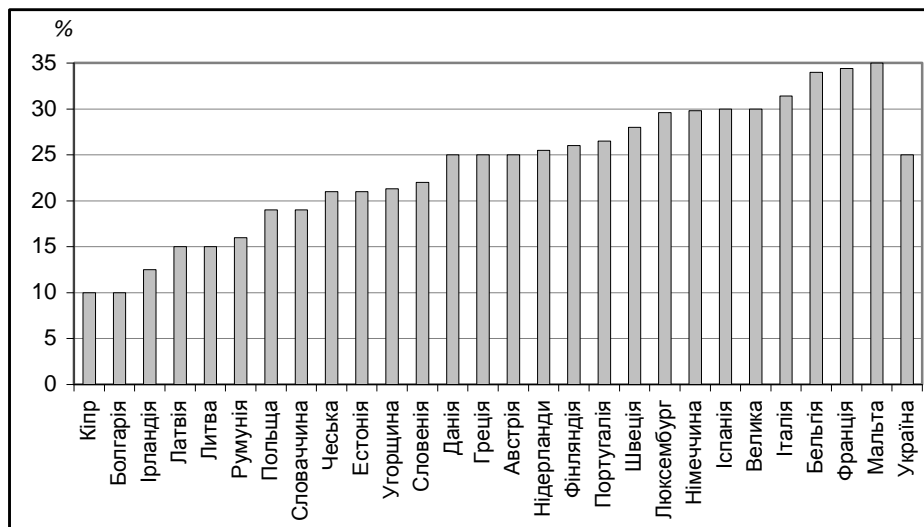


Рис. 1. Номінальні ставки податку на прибуток підприємств у країнах ЄС та Україні в 2008 р., %

Джерело: Статистичне бюро Європейського Союзу.

Інша характерна особливість податкової конкуренції пов'язана з її впливом на зміни в структурі податкових надходжень до бюджету. Інвестиційна привабливість країни визначається не лише рівнем податків, а й нейтральністю їх впливу на рішення суб'єктів господарювання щодо розподілу економічних ресурсів. Згідно з висновками дослідження В.Оатса та Р.Шваба [14], найефективніший розподіл економічних ресурсів досягається при скороченні податків, які накладаються за принципом платоспроможності, до яких відносяться переважно податки на доходи, та переміщенні основного податкового навантаження на податки, стягнення яких відповідає принципу вигоди.

До групи податків на вигоди в першу чергу входять податки на споживання (ПДВ, акциз, мито тощо). Разом з тим до цієї групи слід також віднести деякі прямі податки, що можна розглядати як плату за отримання суспільних товарів і послуг. Наприклад, якщо припустити, що всі громадяни однаковою мірою користуються однаковими суспільними товарами та послугами, тоді оподаткування вигод може бути представлено у формі подушного податку [15, с. 173]. Однак, враховуючи сучасні реалії, Т.Гудспід, посилаючись на В.Оатса, обґрунтував, що найкраще принципу оподаткування вигод відповідають прямі податки, що накладаються на доходи індивідів чи підприємств і враховують граничні витрати на постачання одержаних ними суспільних товарів чи послуг [6, с. 580]. До таких податків Б.Гамільтон відносить, наприклад, податок на нерухому власність [16]. Він пояснює це тим, що в ринковій ціні нерухомої власності (зокрема, житлових будинків та землі) частково капіталізується вартість надання місцевих суспільних товарів і послуг. Таким чином, податок на власність можна вважати своєрідною ціною, що сплачують жителі та підприємства за одержані суспільні товари та послуги.



Б.Гамільтон у своїй роботі спирався на дослідження теорії місцевих видатків, розпочате Ч.Тібу. Водночас необхідно зазначити, що в рамках теорії місцевих фінансів Ч.Тібу, аналіз податків, за рахунок яких уряд може впливати на розподіл економічних ресурсів, обмежувався лише прибутковими податками (податком із доходів фізичних осіб і податком на прибуток підприємств). У сучасних умовах привабливість використання власності як об'єкта оподаткування зростає ще більше. База податків на нерухому власність (житло, підприємницькі споруди та земля) є немобільною, що на відміну від прибуткових податків з мобільною базою забезпечує стабільніші податкові надходження.

Крім того, необхідно звернути на увагу на те, що податок на власність є податком на раніше накопичений капітал, який за висновками Р.Масгрейва, не викликає ефекту заміщення. Це пояснюється тим, що нерухома власність, якою володіє індивід, була придбана за рахунок одержаного ним доходу або від минулих інвестицій, або від його трудових зусиль в минулому, а отже, на відміну від оподаткування нового капіталу податок на власність не справляє дестимулюючий вплив на вибір працівника між відпочинком та майбутнім споживанням, а також не є дискримінуючим відносно до його вибору між поточним та майбутнім споживанням [17, с. 248].

На відміну від податків на доходи (як фізичних, так і юридичних осіб) податки на вигоди сприяють не лише ефективнішому розподілу інвестицій, але вважаються і справедливішими. Це обумовлено тим, що податки на вигоди, одержані індивідами та підприємствами від споживання товарів і послуг, не впливає на їх рішення щодо вибору об'єкта інвестування капіталу чи місця для трудової діяльності.

Скорочення податкових ставок (щонайменше у короткостроковому періоді) обмежує державні видатки, а таким чином, податкова конкуренція відображається або на обсягах, або на якості суспільних товарів і послуг. Дослідники, до числа яких входять, зокрема, канадські експерти Дж.Гейбоурі, Ф.Вейленкорт та ін., вважають, що такий вплив податкової конкуренції на державні видатки, шкодить добробуту населення [18, с. 8].

Іншим негативним наслідком податкової конкуренції може бути "вимивання" податкової бази в країні внаслідок відпливу капіталу та трудових ресурсів у сусідні країни з меншим податковим тягарем, які проводять так звану політику "розорення сусіда" (*англ.* "beggar-thy-neighbor policies") [19]. Географічна близькість країн суттєво посилює вплив податкової конкуренції на скорочення ставок оподаткування, однак таке скорочення може також відбутися не лише внаслідок податкової конкуренції, а також у результаті конкуренції країн на основі співставлення (*англ.* yardstick competition).

Конкуренція країн на основі співставлення виникає в першу чергу завдяки інформаційному обміну між громадянами різних країн стосовно рівня цін, рівня та умов життя, в тому числі умов оподаткування. В результаті такого співставлення громадяни мають можливість давати оцінку податковій політиці свого уряду. Якщо з точки зору громадян, умови оподаткування в своїй країні поступаються умовам оподаткування в сусідній країні, вони вимага-



ють від уряду відповідних змін. Тому уряд, що прагне заслужити прихильність виборців, змушений конкурувати із урядами сусідніх країн і встановлювати податкові ставки нижче або на рівні сусідніх країн. Саме тому така конкуренція одержала назву в літературі як конкуренція країн на основі співставлення [20, с. 3; 17]. Спільною рисою конкуренції на основі співставлення та податкової конкуренції за мобільну податкову базу є те, що вони обидві сприяють зменшенню відмінностей у податкових системах сусідніх країн. Однак, незважаючи на певну схожість, конкуренція на основі співставлення не є податковою конкуренцією, в рамках якої точиться боротьба за мобільну базу оподаткування. Зміна ставок оподаткування під тиском конкуренції на основі співставлення на відміну від податкової конкуренції може не впливати на розподіл податкового навантаження між мобільними та немобільними факторами виробництва, тобто не обов'язково скороченню підлягають ставки податків на капітал. Крім того, конкурентні переваги при співставленні можуть мати країни з більш позитивним іміджем податкової системи, а це не обов'язково країни, де рівень оподаткування є меншим.

Одночасно з податковою конкуренцією багато країн стикаються з проблемою податкового експорту (*англ.* tax exporting). Таке явище виникає у тих випадках, коли резиденти однієї країни змушені сплачувати вищі податки за кордоном, наприклад, вони там працюють або є власниками іноземної нерухомості тощо. За таких обставин уряд країни-резидента може ухвалити рішення щодо недоцільності зниження ставок вітчизняних податків з огляду на те, що вони є не такими високими, як у сусідній країні [19]. Експорт податків справляє протилежну дію на рівень ставок оподаткування порівняно з податковою конкуренцією, тобто зумовлює збереження ставок оподаткування на попередньому рівні, а у деяких випадках навіть призводить до їх збільшення. Дж.Вілсон та Д.Уайлдасін, посилаючись на П.Соресена, припускають, що саме явище податкового експорту пояснює, чому, незважаючи на податкову конкуренцію, ефективні ставки оподаткування капіталу в країнах-членах ЄС у 1995–2007 рр. не зменшились [7] (рис. 2).

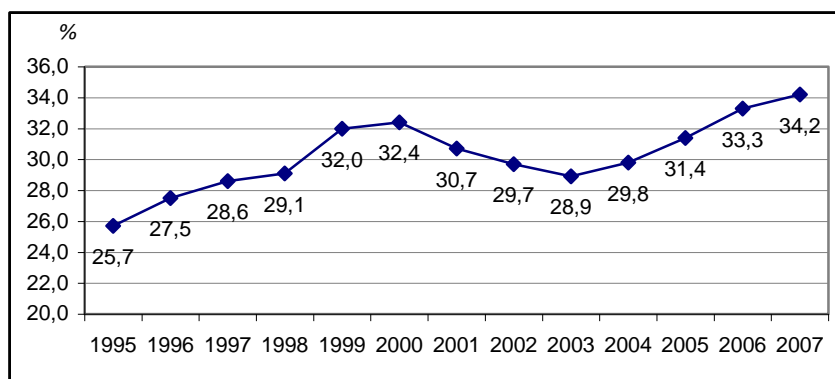


Рис. 2. Динаміка середньої зваженої ефективної ставки оподаткування капіталу в країнах-членах ЄС у 1995–2007 рр., %

Джерело: Статистичне бюро Європейського союзу.



Представниками інституційної економіки Дж.Бреннаном та Дж.Бьюкененом в 70-х рр. ХХ ст. була висунута гіпотеза про те, що податкова конкуренція може мати негативні наслідки для суспільного добробуту [20, с. 449–476]. Дана гіпотеза стосувалась в першу чергу, країн з домінуючим державним сектором економіки – держав-Левіафана². В її основі лежить припущення, що уряд країни максимізує добробут суспільства. За цих умов податкові ставки, встановлені таким урядом, є оптимальними, оскільки забезпечують максимальний добробут суспільства. Якщо дане припущення правильне, будь-яка зміна податкових ставок, у тому числі внаслідок податкової конкуренції, зменшує добробут населення.

Однак слід зауважити, що припущення, які використовуються для обґрунтування даної гіпотези, не дозволяють серйозно ставитись до її висновків. У першу чергу викликає певний сумнів той факт, що уряд країни може діяти виключно в інтересах суспільства, адже політики, окрім того, що часто діють лише у власних інтересах, як відомо, зазнають тиску з боку інших впливових груп підприємців, чий інтереси вони лобіюють, встановлюючи різні податкові пільги та змінюючи податкові ставки. Що ж стосується встановлення оптимальних ставок оподаткування, уряд, особливо в країнах з домінуючим державним сектором економіки, зацікавлений у збільшенні державних видатків, а отже, у встановленні вищих за оптимальні ставок оподаткування.

Таким чином, наведені аргументи доводять, що підстав для однозначного висновку щодо характеру впливу податкової конкуренції на добробут населення та інвестиційну привабливість країн немає. Поряд із аргументами про шкідливість податкової конкуренції, існують доводи на її користь, пов'язані перш за все з тим, що конкуренція в економіці традиційно вважається позитивним явищем.

Крім того, обмеження податкових надходжень унаслідок податкової конкуренції може стимулювати уряд країн до ефективнішого використання державних коштів, що в свою чергу сприятиме поліпшенню добробуту суспільства [21]. Так, відомі американські експерти Дж.Вілсон та Д.Уайлдасін відмічають позитивну роль податкової конкуренції в обмеженні надмірних адміністративних видатків уряду, оскільки податкова конкуренція привертає увагу суспільства до проблем ефективного витрачання державних коштів [7, с. 8]. Цей вплив досягається завдяки тому, що, політики, прагнучи повторного приходу до влади, обирають тактику найбільшого сприяння бажанням виборців і скорочують масштаби уряду.

Як відомо, важливий недолік надання державою певних суспільних благ полягає в тому, що вона "не дає можливості пристосуватися до відмінностей у потребах і бажаннях індивідів" на відміну від приватного сектора

² *Держава-Левіафан* – централізована держава, абсолютна влада в якій належить уряду. Назва запозичена з праці "Левіафан, або Матерія, форма та влада держави церковної та громадянської" англійського філософа ХVІІ ст. Томаса Гоббса. Саме слово "левіафан" пішло від єврейського *liwyātn*, яке в свою чергу утворилось від *lawā*, що означає "згортатись" або "витись". Левіафан – це біблійне морське чудовисько (скоріше за все гігантський кит), яке, за переказами у Ветхому Завіті, проковтнуло пророка Іону.



[22, с. 13–14]. У багатьох розвинених країнах податкова конкуренція заохочує уряд до налагодження партнерства між державним та приватним секторами економіки в сфері будівництва доріг, водо- та газопостачання, прибирання сміття тощо.

Дж.Вілсон та Д.Уайлдасін як критерій, за яким слід оцінювати вплив податкової конкуренції на добробут населення та функціонування суб'єктів економічної діяльності, запропонували показник відхилення ефективної ставки оподаткування капіталу від оптимальної, яка забезпечує максимальний суспільний добробут [7, с. 28]. Таке теоретичне пояснення використовується багатьма дослідниками при оцінці ефективності податкової політики [23, с. 41].

Оптимальний рівень оподаткування капіталу, за висновками Дж.Вілсона та Д.Уайлдасін, має відповідати двом вимогам:

по-перше, такий рівень оподаткування капіталу має бути достатньо високим, щоб забезпечити заданий обсяг надходжень для фінансування державних видатків;

по-друге, такий рівень оподаткування капіталу не повинен справляти дестимулюючий ефект на рішення суб'єктів господарювання щодо капіталовкладень.

Оптимальну ставку оподаткування капіталу Дж.Вілсон та Д.Уайлдасін пропонують обчислювати як відношення державних видатків на капітал до валового нагромадження основного капіталу, що, як вони обґрунтовують, відповідає рівню граничних видатків на капітал (*англ.* marginal costs per unit of capital) [7, с. 28]. Така податкова ставка як найкраще сприятиме забезпеченню рівноваги між преференціями уряду відносно рівня державних видатків і преференціями власників капіталу відносно рівня податкового навантаження на капітал з мінімально можливими втратами кожної сторони.

Рівність між оптимальною та ефективною ставками оподаткування капіталу свідчить про те, що діюча податкова система сприяє максимізації суспільного добробуту, а отже податкова конкуренція, що спричинила встановлення такої ефективної ставки оподаткування, є позитивним явищем. Водночас необхідно зауважити, що на практиці відповідність між оптимальною та ефективною ставками оподаткування зустрічається дуже рідко, а вірогіднішою є ситуація, коли фактичний рівень оподаткування відхиляється в той чи інший бік від оптимального, що підтверджує аналіз оподаткування капіталу в Україні.

Оптимальну ставку оподаткування капіталу ми розрахували як відношення суми державних видатків на основний капітал до показника "Зміни в активах" по економіці в цілому³. На основі проведених розрахунків ми з'ясували, що середня оптимальна ставка оподаткування капіталу в 2006–2007 рр. в Україні становила 17,5%, а ефективна – 15,3% [24].

³ Показник "Зміни в активах" є показником рахунку капіталу Системи національних рахунків. Він відображає зміни у валовому нагромадженні основного капіталу за рахунок споживання основного капіталу, зміни запасів матеріальних оборотних коштів, цінностей, невироблених нефінансових активів, а також надання кредитів та одержання запозичень.

Згідно з критеріями, запропонованими Дж.Вілсоном та Д.Уайлдасіном, перевищення оптимальної ставки над ефективною свідчить про те, що має місце недостатньо ефективне постачання суспільних товарів і послуг, унаслідок того, що доходи у формі податків від державних інвестицій в основний капітал є недостатньо високими. З іншого боку, перевищення оптимальної ставки над ефективною свідчить також про те, що попри твердження деяких вітчизняних експертів, податкове навантаження на капітал в Україні, зважаючи на оптимальну ставку, не є надмірним. Подібний висновок підтверджується і міжнародними зіставленнями.

Так, за нашою оцінкою, фактичне податкове навантаження на капітал в Україні є одним із найнижчих в Європі. Однак, незважаючи на це, прямі іноземні інвестиції в Україну в 2006–2007 рр. становили відповідно лише 5,6 та 9,9 млрд дол. США. [25]. Як видно з рис. 3, такий рівень прямих іноземних інвестицій в Україну істотно відстає від більшості країн Європи, навіть тих, де фактичний рівень оподаткування капіталу сягав понад 35% (Німеччина, Італія, Франція, Велика Британія).



Рис. 3. Ефективна ставка оподаткування доходів від капіталу та прямі іноземні інвестиції в окремих країнах ЄС та Україні в 2006 р. %

Джерело: Статистичне бюро Європейського Союзу, Комісія ООН з питань торгівлі та розвитку.

Західні експерти пов'язують приплив іноземних інвестицій в Україну переважно з дією неподаткових чинників, як-то, наприклад, з приватизацією державних підприємств, наявністю багатих природних ресурсів та/або низькою собівартістю виробництва [25, с. 61]. Першочергове значення для інвестора з заможніших країн мають неподаткові фактори, такі як якість місцевої інфраструктури, кваліфікація трудових ресурсів й інші параметри, що визначають ефективність виробництва та унікальність підприємства. За результа-



тами емпіричного аналізу даних стосовно вибору корпораціями Японії країн розміщення своїх іноземних інвестицій в 1999–2000 рр., проведеного С.Аземаром та Е.Деліосом [26, с. 19], було виявлено, що чим вище рівень ВВП на душу населення в країні-джерелі інвестицій, тим менш тісний зв'язок між прямими іноземними інвестиціями з цієї країни та ставками податку на прибуток підприємств в країні-одержувачі інвестицій. Інше пояснення, яке наводить М.Портер, свідчить про те, що вибір країни – місця розташування бізнесу – визначається формами суперництва підприємств. Так, для підприємств, розташованих у країнах із перехідною економікою та країнах, що розвиваються, типовими формами суперництва є наслідування та цінова конкуренція. В країнах з розвинутою економікою конкуренція між підприємствами є досконалішою і відбувається переважно на основі інновацій та диференціацій. Крім того, підприємства, розташовані в країнах, що розвиваються, частіше ніж підприємства, розташовані в економічно розвинених країнах, на думку М.Портера, стикаються з складнощами проникнення у привабливішу галузь, оскільки втручання уряду чи загроза дефіциту бюджету в цих країнах можуть "стримувати сили конкуренції та зберігати монополії" [2, с. 36–38].

Таким чином, з огляду на те, що рівень оподаткування капіталу не завжди є визначальним у виборі місця розміщення капіталовкладень, аналіз шляхів реформування податкової системи, в тому числі скорочення податкових ставок, має відбуватись одночасно з аналізом інших факторів.

В умовах світової кризи проблема податкової конкуренції набула особливої актуальності. Лідерами країн "Великої двадцятки" на саміті, проведеному в квітні цього року, узгоджено стратегію боротьби з офшорними зонами та податковими гаванями як однієї з "основ для нової системи глобального фінансового регулювання" [27]. Окрім низького рівня оподаткування, важливою причиною переміщення капіталу до офшорних зон є також нерозголошення інформації, яку гарантує влада цих країн, що дозволяє приховувати капітали від оподаткування. Саме тому важливим аспектом даної стратегії є вдосконалення обміну інформацією між країнами про міжнародні трансакції капіталу. Караючими заходами відносно суб'єктів-господарювання, працюючих в офшорних зонах, є стягнення податків з відповідних угод та відмова таким суб'єктам-господарювання у податкових пільгах. Санкції заплановано також відносно і країн, що відмовляються від співпраці у обміні інформацією.

Слід зазначити, що в низці країн-членів ОЕСР уже реалізовано на практиці певні кроки у напрямі боротьби з офшорними зонами та податковими гаванями. Так, Канада, Швеція, Фінляндія та Норвегія розробили і успішно застосовують програму сприяння країнам, які підписують з ними угоди про обмін податковою інформацією. Мексикою та Іспанією передбачено накладання певних обмежень на трансакції капіталу в країни, що належать до групи податкових гаваней. В Австралії резиденти офшорних країн не мають права доступу до будь-яких суспільних вигод.

Експерти ОЕСР до категорії "податкові гавані" відносять країни, в яких, по-перше, капітал не оподатковується або оподатковується за мінімаль-



ними ставками; по-друге, податкова система характеризується низькою прозорістю; по-третє, законодавством не передбачено обмін інформацією з іншими країнами стосовно даних про платників податків; по-четверте, відсутня вимога щодо здійснення основної діяльності на території країни⁴.

У 2000 р. до податкових гаваней, за даними ОЕСР, належало понад 40 країн. У 2000–2005 рр. їх кількість становила 35. У кінці жовтня 2008 р. було підписано 16 нових двосторонніх угод між країнами ОЕСР (Австралія, Великобританія, Данія, Ісландія, Норвегія, Швеція та ін.) та Британськими Віргінськими Островами, о. Гернси та о. Джерсі (Нормандські острови, пролив Ла-Манш, Великобританія) про налагодження обміну інформацією стосовно платників податків. Таким чином, перелік офшорних зон і податкових гаваней, що не виконують стандарти ОЕСР з податкової прозорості, звузився до трьох країн – Андорри, Ліхтенштейн та Монако. Водночас на початку грудня 2008 р. уряд Ліхтенштейну, який досі лишається податковою гаванню, підписав угоду про обмін податковою інформацією з США [28].

Україною укладено двосторонні міжурядові угоди про попередження податкових ухилень та уникнень з 61 країною світу. Разом з тим, залишається 37 країн, з якими ми не маємо угод і які входять до групи офшорних зон, за даними Міністерства фінансів України. Крім того, з ще кількома країнами, зокрема, Іспанією, Кіпром, Малайзією та Японією угоди про уникнення подвійного оподаткування укладено, але в той же час обмін податковою інформацією, щоб попереджувати податкові ухилення та податкові уникнення, в них не передбачено. Відтоді переплив капіталу з України закордон продовжує створювати серйозну загрозу економічному розвитку України.

Висновки. Лібералізація умов торгівлі та інвестиційної діяльності створили сприятливі умови для посилення міжнародної мобільності факторів виробництва в світі і, як наслідок – виникнення податкової конкуренції. Незважаючи на активні заходи керівництва ЄС та ОЕСР по координуванню податкової політики, податкова конкуренція продовжує справляти істотний вплив на податкову політику країн – не членів ЄС та ОЕСР. З податковою конкуренцією було пов'язане широкомасштабне скорочення номінальних ставок податків на прибутки підприємств в більшості країн Європи та світу.

Серед серйозних проблем, які створює податкова конкуренція для багатьох країн, основне місце посідає відплив капіталу в країни з меншим податковим навантаженням. Як результат цього відпливу, відбувається ерозія податкової бази, і, як наслідок, виникає загроза бюджетного дефіциту. Крім того, податкова конкуренція встановлює певні бюджетні обмеження відносно державних видатків. Такі обмеження можуть мати негативний вплив на обсяги та якість товарів і послуг, що постачаються державою.

Окрім зазначених проблем, податкова конкуренція справляє і позитивний вплив на країни. Так, очевидна її перевага полягає в тому, що податкова

⁴ Ці критерії було розроблено в 1998 р. Критерій, за яким основна діяльність компанії має здійснюватись на території країни, де ця компанія зареєстрована як платник податків, було відмінено в 2001 р.



конкуренція заохочує уряд до проведення реформ по підвищенню інвестиційної привабливості країни. Так, наприклад, з метою забезпечення умов для ефективнішого розподілу економічних ресурсів обґрунтована доцільність реструктуризації податкових надходження, зокрема, за рахунок переміщення основного податкового навантаження з доходів фізичних осіб і підприємств на їх споживання, а також на власність.

Не менш важливою перевагою податкової конкуренції є звуження відмінностей між податковими системами сусідніх країн, що сприяє вирішенню проблеми інформаційної асиметрії, зберігається відносно умов оподаткування капіталу в різних країнах.

У таких умовах вирішення проблеми підвищення конкурентоспроможності вітчизняної податкової системи потребує, зокрема, здійснення заходів по мінімізації впливу капіталу за кордон, у тому числі за рахунок посилення контролю за міжнародними трансакціями капіталу.

Що ж стосується необхідності скорочення податкового навантаження на капітал, то, як показала оцінка ефективної ставки оподаткування капіталу в Україні, її рівень не перевищує оптимальний, а отже, не веде до погіршення суспільного добробуту, що також підтверджується і її міжнародними порівняннями. При цьому необхідно враховувати, що вибір інвесторів залежить не лише від податкових чинників, а й від розвитку інфраструктури, кваліфікації місцевих працівників, наявності доступу до економічних ресурсів тощо, що вимагає від держави стабільного і в повному обсязі фінансування цілого ряду статей бюджетних видатків. Відповідно зниження ефективної ставки оподаткування капіталу в Україні в таких умовах, зокрема нижче середнього рівня економічно розвинених країн, є недоцільним.

Література

1. *Gordon R.H., Bovenberg A.L.* Why is capital so immobile internationally? Possible explanations and implications for capital income taxation [Електронний ресурс] // NBER. – 1994. – № 4796. – Р. 33. – Доступний з: <www.nber.org>.
2. *Портер М.Э.* Конкуренция [Електронний ресурс]. – М. : Вільямс, 2007. – 608 с. – Доступний з: <<http://www.williamspublishing.com>>.
3. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / За наук. ред. В.М.Федосова. – К. : Либідь, 2000. – С. 253.
4. *Conference on the Fight Against International Tax Evasion and Avoidance: Improving transparency and stepping up exchange of information in tax matters* [Електронний ресурс] / OECD, 21 October 2008. – Доступний з: <www.oecd.org>.
5. *Picciotto S.* The international crisis of income taxation: combating tax havens, capital flight and corruption [Електронний ресурс] // 15th Commonwealth Law Conference, 9th–13th September 2007, Nairobi, Kenya. – Доступний з: <<http://eprints.lancs.ac.uk>>.
6. *Goodspeed T.J.* Tax competition, benefit taxes, and fiscal federalism // *National Tax Journal*. – 1998. – Vol. 51, № 3. – Р. 579–586.
7. *Wilson J.D., Wildasin D.E.* Capital tax competition: Bane or Boon? // *Journal of Public Economics*. – 2004. – Vol. 88, № 6. – Р. 1065–1091.
8. *Tannenwald R.* "Tax Competition" in *The Encyclopaedia of Tax Policy* / Washington: the Urban Institute, 1999. – Р. 367–371.



9. *Tiebout C.M.* A pure theory of local expenditures // *Journal of Public Economics*. – 1956. – № 64. – P. 416–424.
10. *Налоговый рай или пекло* [Электронный ресурс] // 12 травня 2006. – Доступний з: <<http://liberty-belarus.info>>.
11. *Fiscal rules for sub-central governments: design and impact* [Электронный ресурс] // OECD. – 2006. – 83 p. – Доступний з: <www.oecd.org>.
12. *Zodrow G.R., Mieszkowski P.* Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods // *Journal of Urban Economics*. – 1986. – № 19. – P. 356–370.
13. *Dehejia V.H., Genshel Ph.* Tax Competition in the European Union [Электронный ресурс] // MPIfG. – 1998. – № 98/3. – 40 p. – Доступний з: <www.mpifg.de>; *Bond E.W., Samuelson L.* Strategic Behaviour and the Rules for International Taxation of Capital // *Economic Journal*. – 1989. – № 398. – P. 1099–1111.
14. *Oates W.E., Schwab R.M.* Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? // *Journal of Public Economics*. – 1988. – № 35. – P. 333–354.
15. *McGee R.W.* Taxation and public finance: a philosophical and ethical approach // *Commentaries on the Law of Accounting & Finance*. – 1997. – Vol. 1. – P. 157–240.
16. *Guilfoyle J.P.* The effect of property taxes on home values // *Journal of real estate literature*. – 2000. – Vol. 8. – P. 109–127.
17. *Musgrave R.A.* The theory of public finance McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959. – 626 p.
18. *Gaboury G., Vaillancourt F.* Tax competition and tax mimicking by sub-national entities: a summary of the literature [Электронный ресурс] // Institute of Inter-Governmental Relations (IGR), Queen's University, Kingston, Canada. – 2003. – 23 p. – Доступний з: <www.aucc.ca>.
19. *Braid R.M.* Spatial competition between jurisdictions which tax perfectly competitive retail (or production) centers // *Journal of urban economics*. – 1993. – Vol.34. – №1. – PP. 75–95.
20. *Tangeras Th.P.* Yardstick competition and quality [Электронный ресурс] // Research Institute of Industrial Economics (IFN). – 2008. – p. 31. – Доступний з: <www.ifn.se/thomast>.
21. *Бреннан Дж., Бьюкенен Дж.* К налоговой конституции для левиафана // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. – Т. 4. – М. : Экономическая школа, 2004. – 586 с.
22. *Krogstrup S.* What do Theories of Tax Competition Predict for Capital taxes in EU Countries? A review of the Tax Competition Literature [Электронный ресурс] // HEI. – 2002. – № 05/2002. – p. 26. – Доступний з: <<http://hei.unige.ch/sections/ec/>>.
23. *Стігліц Дж.Е.* Економіка державного сектора / Пер. з англ. А.Олійник, Р.Сільський. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
24. *Хейди К.* Оптимальное налогообложение как ориентир налоговой политики // Экономика налоговой политики / Пер. с англ., под ред. Майкла П. – М. : "Филинь", 2001. – 328 с.
25. *Фролова Н.Б.* Оподаткування доходів від праці та від капіталу в Україні // Економіка України. – 2006. – № 12. – С. 21–28.
26. *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. – UNCTAD. – 2007. – 292 p.
27. *Azémar C., Delios A.* Tax competition and FDI: The special case of developing countries // *J. Japanese Int. Economies*. – 2007. – P. 24
28. *Итоги саммита G20* [Электронный ресурс] // 3 квітня 2009. – Доступний з: <<http://news.finance.ua>>.
29. *New bilateral pacts enlarge network on exchange of information for tax purposes* [Электронный ресурс] // OECD, 30 October 2008. – Доступний з: <<http://www.oecd.org>>.

Надійшла до редакції
04.06.2009 р.