ZN,UA

Деофшоризація та детінізація. Можливості неможливого

Костянтин Швабій,Павло Селезень

8 червня, 17:48 ZN №1197, 9 червня — 15 червня

Чи зможе Україна повернути кошти з внутрішнього та зовнішніх офшорів.

Запорукою ефективної державної політики в будь-якій сфері суспільного життя є, щонайменше, дві необхідні передумови: кваліфікація тих, хто приймає рішення, та відповідальність за них.

Достатніми умовами ефективності є координація зусиль усіх суб'єктів урядування, а також належне інституційне середовище, що забезпечує не лише наявність каналів трансмісії рішень у дії та належні результати, а в тому числі й інституційну пам'ять такої складної системи, як економіка чи держава взагалі. Спадкоємність, у позитивному розумінні цього терміна, є важливим інгредієнтом стійкого розвитку. У цьому ж інституційному середовищі має існувати система оцінки та, за необхідності, коригування політичних рішень з метою мінімізації негативних впливів поганих політиків. Байдуже, є вони популістами чи некомпетентними особами. Та реалії нашого життя засвідчують, що нам поки що не вдалося відійти від практики прийняття важливих рішень на державному рівні шляхом "ворожіння на кавовій гущі".

В оприлюднених на початку цього літа результатах спільного дослідження МВФ, Університету Копенгагена та Національного банку Данії констатується: "Шокуючі 12 трлн дол. США — майже 40% позицій щодо усіх прямих іноземних інвестицій у світі — є повністю штучними: вони утворені за рахунок фінансових інвестицій через порожні корпоративні оболонки (empty corporate shells), які не здійснюють реальної діяльності".

Такі інвестиції в порожні корпоративні оболонки майже завжди здійснюються через добре відомі податкові гавані. Вісім основних економік (у цьому контексті) — Нідерланди, Люксембург, Гонконг, Британські Віргінські, Бермудські, Кайманові Острови, Ірландія та Сінгапур — приймають більш як 85% світових інвестицій у структури спеціального призначення, які найчастіше створюються виключно в податкових цілях.

Основний результат цієї діяльності полягає в ерозії податкової бази, надмірному зростанні державних боргів, що можуть обертатися катастрофічними наслідками для економік, причому для тих з них, що розвиваються, — з найвищою вірогідністю та найбільшими втратами. Оскільки останні не мають достатнього запасу фінансової міцності та простору для фіскального маневру, а ефективність регуляторних дій урядів таких країн — фіскальних, монетарних, податкових тощо — значно обмежена, виникає сакральне запитання: що робити? Простої і однозначної відповіді, звичайно, тут бути не може, оскільки для цього потрібен не лише час, а й упорядкованість і послідовність усвідомлених раціональних дій.

В Україні перші ознаки обґрунтованих раціональних, а головне, суверенних рішень відчуваються в сфері монетарної політики, податкова чи фіскальна похизуватися, сподіваємося — поки що, цим не можуть. У сфері боргової політики держави все ще складніше, оскільки в буквальному сенсі тяжкий спадок попередників не залишає свободи вибору стратегій розв'язання проблеми.

Один із провідних учених світу у сфері публічних фінансів і фіскальної політики професор Алан Ауербах на конференції у Києві заявив, що загроза зростання фіскальних розривів є одним із основних викликів для урядів різних країн світу на найближчу перспективу в 20–30 років. Грубо кажучи, фіскальний розрив як сума накопичених минулих дефіцитів бюджету країни (а ті, в свою чергу, складаються з податкових розривів), поточного дефіциту і дисконтованих дефіцитів майбутніх періодів, оцінених з урахуванням поточних соціальних і демографічних тенденцій, в Україні до 2050 р. становитиме більш як 4% ВВП країни. Це приблизно стільки, скільки в Японії, більше лише у США (понад 9% ВВП). У Німеччині в результаті провадження політики фіскальної консолідації очікуване значення цього показника найнижче і становитиме менш як 1% ВВП.

Зрозуміло, що порівняння України з провідними країнами світу є некоректним. Для початку було б непогано оцінити, якою є величина податкового розриву за основними податками в Україні. Нагадаємо, що величина податкового розриву дорівнює різниці між податковими надходженнями, що отримані від усіх платників податків і сплачені відповідно до чинного законодавства вчасно та в повному обсязі, та фактично отриманими податковими надходженнями. Його динаміка не лише засвідчує ефективність процесів адміністрування чи слугує важливим аналітичним інструментом підтримки процесу прийняття рішень у сфері податкової політики держави, а в цілому засвідчує легітимність податкової системи країни в очах платників податків.

І вже тут у нас виникають перші проблеми. Ніяких системних оцінок зазначеного показника в Україні не здійснюють, тим більше довгострокових, для того, щоб можна було проаналізувати певні тенденції. У 2018 р. було вперше проведено незалежну оцінку процесу адміністрування податків TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool).Відповідно до результатів цієї діагностики, одним із основних недоліків у роботі ДФС є відсутність систематичного аналізу податкових розривів, а тому оцінити ефективність адміністрування податків чи одержати зважену оцінку прогнозу щодо податкових надходжень досить складно. Для прикладу: за оцінками Служби внутрішніх доходів США, податковий розрив з персонального прибуткового податку у середньому за 2008–2010 рр. становив в абсолютних цифрах 264 млрд дол., або у відносному вираженні — 20% усіх податкових надходжень від сплати цього податку. Дивлячись на цю статистику, можна зрозуміти, що так звана програма добровільного розкриття інформації (voluntary disclosure programme) у межах проекту FATCA, про що йшлося в попередній статті, є абсолютно природною реакцією на загрозливі тенденції у сфері публічних фінансів.

З високим рівнем достовірності можна припустити, що сумарний податковий розрив в Україні становить не меншу відносну величину, ніж у США, особливо це стосується податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток і акцизного податку. Але відсутність аналітики компенсується передчуттям бурі, адже загрози виконання плану державного бюджету України і криза боргових зобов'язань у поточному і наступних роках є головними викликами для держави та економіки в найближчій перспективі.

На додаток до проблеми офшорів вітчизняна економіка має великий внутрішній офшор у вигляді тіньового сектора, який за своїм функціоналом часто виконує саме таку функцію для бізнесу, як і офшори для тих країн, де великої "тіні" немає. За оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі, в попередні кілька років намітилася незначна тенденція до його скорочення. Так, останні оприлюднені звіти говорять про те, що рівень тіньової економіки знижується на 3 п.п., до 33% за підсумками січня—вересня 2017 р. порівняно з аналогічним періодом 2016-го. Незважаючи на це, заходи детінізації поки що малоефективні, а сам тіньовий сектор слугує суттєвою перешкодою для реалізації ефективної державної економічної політики.

У цьому контексті можна проаналізувати натуральний експеримент з детінізації фонду оплати праці в результаті зменшення на початку 2016 р. ставки єдиного соціального внеску. Показник так званого податкового клину (tax wedge) дійсно зменшився більш як на 10 п.п. — до 33,8%. Згідно із стандартними передбаченнями неокейнсіанських моделей, ми мали б спостерігати високий позитивний вплив на економічну динаміку від такого фіскального шоку. Але ні цього, ні очікуваного ефекту детінізації, описаного Лаффером, за великим рахунком, ми так і не побачили. За номінальними показниками відбувся приріст фонду оплати праці, але здебільшого спричинений інфляційними процесами і шоком, зумовленим зростанням мінімальної заробітної плати на початку 2017-го і 2018 р. Політика збільшення заробітних плат не привела до зменшення безробіття. Цей показник тримається на високому рівні 10%. Продуктивність праці так само не підвищилася. При реальному прирості показника середньої заробітної плати на 19,1% у 2017 р. реальний ВВП збільшився лише на 2,5%. З цього можна зробити висновок, що ефекти фіскальних шоків значною мірою нівелюються тіньовим сектором.

Більш того, ми бачимо, що еластичність приросту агрегату М0 (готівка поза банками), який, на нашу думку, може виступати як проксі-показник "тіні", становить понад одиницю. З огляду на це не можна погодитися із заявленими МЕРТ тенденціями щодо скорочення тіньового сектора.

Окремі вітчизняні експерти, дивлячись на попередні успіхи проектів FATCA і BEPS, уже встигли оголосити про завершення епохи офшорів. Але чи так це? Спробуємо розібратися.

На перший погляд видається, що рано чи пізно абсолютно всі країни світу приєднаються в повному обсязі до проекту BEPS, усі стануть відкритими та прозорими, а хто ні, будуть країнами-ізгоями та під санкціями.

У зв'язку з цим слід одразу зауважити, що не все виглядає так оптимістично, як того хотілося б. Адже навіть за умови досягнутого консенсусу, який начебто максимізує вигоди всіх учасників проекту, завжди є спокуса відійти від раніше досягнутої угоди в бік більш матеріальних і відчутних особистих вигід.

Скопіювати успішний досвід імплементації проекту FATCA в Україні не видається можливим, коли існує дефіцит політичної волі, але основна проблема полягає в іншому. Заможнім громадянам-резидентам нашої країни в сучасних умовах простіше та вигідніше змінити громадянство, ніж повернути гроші на Батьківщину. Це ризиковано як з економічної, так і з правової точок зору, адже упереджене судочинство, корупція, політичні впливи для багатьох є одночасно і джерелом збагачення, і гальмом для повернення коштів. Не випадково модель більшості великих вітчизняних бізнесів заснована на тісній інсайдерській взаємодії з політиками, що перебувають при владі. Гра в "царя гори" — найбільш результативна бізнесова стратегія, і з періодичністю, яка дорівнює тривалості політичних циклів, ми спостерігаємо ітерації одних і тих самих облич у політиці та бізнесі.

Проект BEPS також має як свої переваги, так і застереження. Зокрема, все той же професор Ауербах заявив, що BEPS дає змогу зменшити масштаби переміщення прибутків, але не капіталів. А недоброзичлива податкова конкуренція все ще залишається спокусливим варіантом дій для багатьох, особливо невеликих країн світу, яким потрібні іноземні інвестиції. Наочним прикладом тут може бути Ірландія, якій удалося досягнути вагомих економічних результатів саме завдяки податковим пільгам для великого іноземного капіталу. Так, це правда, що бути офшором у сучасному світі — це великі репутаційні ризики, але політика подвійних стандартів, якої дуже часто дотримуються не тільки маленькі й слабкі, а й великі та сильні, першим не залишає інших шансів на швидкий вихід з пастки бідності та периферії, а другим — варіантів захисту сформованого і вигідного для них status quo.

Основний висновок, який випливає з цього, полягає у тому, що можливість реалізації ефективної державної економічної політики обмежена за умов існування великого тіньового сектора економіки, з одного боку, а з іншого — недоброзичливої податкової конкуренції та несприятливої зовнішньої кон'юнктури. Україна опинилася в іще більш скрутному становищі, ніж інші країни світу, тому що у нас є великий внутрішній офшор, значний рівень державного боргу і загрозливі соціальні та демографічні тенденції на майбутнє. Стандартні методи державної економічної політики в цих умовах є малоефективними, отже, потрібно діяти рішуче і нестандартно!

Наприклад, хоч як парадоксально це виглядає, але найефективнішим засобом детінізації та деофшоризації економіки, зокрема в Росії, виявились економічні санкції західних країн щодо окремих персон російського істеблішменту. Справа в тому, що, опинившись у буквальному розумінні слова в "безвиїзному" становищі, багато російських урядовців, а за сумісництвом бізнесменів, змушені були продавати свої активи за кордоном і легалізувати їх шляхом внесення до декларацій у Росії. При цьому приріст активів обчислювався навіть не десятками, сотнями разів. З цього не доводиться робити якихось конкретних висновків для України, але факт залишається фактом! Санкції працюють, і навіть у тому контексті, про який ніхто навіть і не думав.

За цих обставин надзвичайно важливим інгредієнтом і запорукою майбутніх економічних успіхів має бути інтелектуальна незалежність країни. Адже існує чимало прикладів, коли поради наймудріших іноземних експертів були не тільки малокорисними, а навпаки, шкідливими. World best practice не спрацьовує, якщо не враховувати специфіки кожної окремої країни. Тому за цих обставин інтелектуальна незалежність, досягнути якої можливо через відродження вітчизняної освіти і науки, є майже єдиним шансом на виживання. Слід пам'ятати, що головною умовою мінімізації ризику невдалих усвідомлених, а тим більше неусвідомлених дій є погляд на проблему з найбільш можливої об'єктивної позиції, що її може забезпечити лише наука. Людвіг фон Мізес якось зазначав, що лише справжня економічна наука не тільки може, а й повинна бути вільною від етичних міркувань та оціночних суджень. Можливо, тоді принаймні трошки зменшиться кількість безвідповідальних виборців, "оплачених" експертів і політиків з hidden agenda. Коли будуть знання і розуміння, що та як робити, потрібні довіра до політики та взаємодія всіх стейкхолдерів з огляду на єдину мету. Іншого не дано!

ZN.UA

© 1994–2018 «Зеркало недели. Украина». Все права защищены.