

УДК 336.227.2.025

JEL E62, H25, H26, O23

DOI: 10.32782/2786-8273/2024-6-13

Носенко Д.В.

аспірант кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Харківський національний університет імені В. Н. КаразінаORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6524-782X>

Dmytro Nosenko

V.N. Karazin Kharkiv National University

ВІД УСУНЕННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ ДО ШКІДЛИВОЇ ПОДАТКОВОЇ КОНКУРЕНЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ ТА ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК

FROM DOUBLE TAXATION ELIMINATION TO HARMFUL TAX COMPETITION: HISTORICAL CONTEXT AND FURTHER DEVELOPMENT

Анотація. Автором наведено огляд історичного контексту розвитку концепції подвійного оподаткування: від усунення, як стримуючого фактору міжнародної кооперації, розподілу праці й експорту капіталу, до боротьби з розмиванням бази оподаткування й виведення прибутку з-під оподаткування. Висунуто гіпотезу, що боротьба з подвійним оподаткуванням в часи колоніальної експансії стала підґрунтям для виникнення шкідливої податкової конкуренції й подвійного неоподаткування. Автором простежено еволюцію поглядів на боротьбу з проявами BEPS. В межах дослідження виявлено, що в процесі генезису ідей боротьби з ухиленням від оподаткування, дослідники та контролюючі органи відходять від концепції прагматичності на користь тотальної гармонізації міжнародної податкової системи, приділяючи все менше уваги розробці практичних та методологічних рекомендацій щодо виконання Дій покладених у фундамент Плану протидії BEPS.

Ключові слова: податковий суверенітет, подвійне оподаткування, Ліга Націй, ОЕСР, гармонізація міжнародної податкової системи, «перегони на дно», податкова конкуренція, BEPS

Abstract. Introduction. Historically, tax policies and regulations have been designed to address internal economic and social issues. Tax structures and rates were determined based on the requirements for access to public goods and the objectives of distributing and redistributing state funds within a specific country. In a context of limited capital mobility, the interaction between national tax systems was also restricted. Tax system development and design remained sovereign matters for each individual state, affecting processes exclusively within that state. The rapid expansion of international business during the colonial expansion of the 19th and early 20th centuries introduced significant challenges related to double taxation. The swift geographical spread of economic activities created uncertainties regarding double taxation. This was identified as a substantial barrier to cross-border investments and trade. **Purpose.** The purpose of this article is to analyze the historical context in which the principles of eliminating double taxation emerged, identify the threats to tax sovereignty in the context of high capital mobility, and provide a critical review of the comprehensive harmonization of the international tax landscape. **Methods.** Within the framework of the research, both general scientific and special research methods were used, namely: historical method, description, comparison, induction, synthesis, analysis, logical reasoning and case study. **Results.** Before World War I, efforts to combat double taxation in Europe were addressed at the national level by individual states. Following World War I, the League of Nations assumed a pivotal role in developing methodological foundations for the elimination of double taxation. The League of Nations' reports significantly influenced the modern structure of the international tax system. Abandoning the notion of harmonizing international tax legislation, the reports recommended the formation of numerous bilateral agreements. Established after World War II to manage aid under the Marshall Plan, the Organisation for European Economic Co-operation replaced the League of Nations as the primary multilateral political forum for discussing international tax matters. In the process of post-war reconstruction, the elimination of double taxation played a significant role, leading to the emergence of the socio-economic phenomenon known as the "race to the bottom". This phenomenon subsequently evolved into harmful tax competition, jeopardizing the sovereignty of national tax revenues in the context of high capital mobility. Concerns among researchers, international organizations, and governments about the impact of tax-motivated competition between jurisdictions on the sovereignty of tax revenues led to the development of the BEPS Action Plan which comprises 15 Actions aimed at curbing the negative effects of harmful tax practices. However, as the BEPS Action Plan evolved, it increasingly began to lean towards the global harmonization of the international tax system. Meanwhile, addressing the imperfections of other BEPS Actions, such as the practical application of the principal purpose test, artificial avoidance of permanent establishment status, as well as specific aspects of transfer pricing becomes secondary. **Conclusion.** The author has examined the evolution of the international tax system, from the classical conflicts of double taxation, which served as a deterrent to the expansion of international economic activities and investments, to the emergence of mechanisms for double non-taxation, considering the inconsistency of the international tax landscape in the context of harmful tax competition. Initially, the creation of mechanisms to address double taxation and non-taxation was grounded in the principles of practicality and the sovereignty of national tax systems. However, there is now a discernible trend towards comprehensive harmonization of the international tax system, which is an integral aspect of globalization. In this process, less attention is being devoted to the foundational Actions initially embedded in the BEPS Action Plan.

Keywords: tax sovereignty, double taxation, League of Nations, OECD, harmonization of the international tax system, "race to the bottom", tax competition, BEPS

Постановка проблеми. Історично, податкові політики та регуляції були спрямовані на вирішення внутрішніх економічних та соціальних питань. Форми оподаткування та ставки податків визначались згідно з потребами доступу до суспільних благ, а також враховуючи цілі розподілу та перерозподілу державних фондів конкретної країни. В контексті обмеженої мобільності капіталу, взаємодія між національними податковими системами також була обмежена, що не потребувало розбудову комплексних інтерактивних механізмів регулювання. Рішення щодо високих або низьких ставок податку, співвідношення між прямими та непрямими податками, ступеню бюджетних видатків на суспільні блага довгий час залишались суверенним питанням кожної окремої держави, що чинило вплив виключно на процеси в середині такої окремої держави [9].

Стрімкий розвиток міжнародного бізнесу в часи колоніальної експансії у XIX – на початку XX сторіччя супроводжувався значними викликами в контексті подвійного оподаткування. Швидке розширення географії ведення господарської діяльності створювало невизначеність щодо юрисдикції оподаткування доходів/прибутків та призводило до випадків, оподатковувався як в юрисдикції походження доходів/прибутків, так і в країні резидентства підприємця. Це визначалося як суттєва перешкода для транскордонних інвестицій і торгівлі [11].

Враховуючи євроінтеграційні процеси в Україні та початок процесу гармонізації законодавства, в тому числі податкового, актуальність даного дослідження полягає в огляді історичного контексту міжнародної фіскальної глобалізації яка, значною мірою, визначила сучасний вигляд міжнародної податкової системи та, одночасно, створила інструменти для податкових ухилень в межах транскордонних операцій й структур, що стало практичною загрозою суверенності національних податкових надходжень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історія розвитку системи усунення подвійного оподаткування в контексті міжнародного оподаткування та, як наслідок, поширення можливостей до подвійного неоподаткування є суттєвою частиною міжнародного наукового дискурсу. В свою чергу, розробка даного питання на вітчизняному рівні носить обмежений характер.

Фундаментальний вклад в розвиток ідей усунення подвійного оподаткування здійснили професори Брюїнс, Ейнауді, Селігман і сер Джосая Стемп [6]. Ці чотири видатні вчені відіграли ключову роль у підготовці визначного звіту 1923 року для Фінансового комітету Ліги Націй. Їхня робота заклала основоположні принципи міжнародного оподаткування, запровадивши ключові поняття, такі як «джерело доходу» та «податкове резидентство».

Також, необхідно зазначити добуток Девіда Р. Девіса – британського експерта з оподаткування, чий роботи на початку XX сторіччя внесли значний вклад у розвиток ідей усунення подвійного оподаткування [7].

Під час проведення дослідження значну увагу було приділено роботам Томаса Ріксена, стосовно переходу від боротьби з подвійним оподаткуванням до податкової конкуренції [12].

Важливі ідеї щодо ролі корпорацій у посиленні «перегонів на дно» висвітлюються у роботі Адольфа А. Берла та Гардінера К. Мінса «Сучасна корпорація та приватна власність», що свідчить не виключно про

податкову конкуренцію між юрисдикціями, а й про створення попиту з боку МГК на прийняття податково-мотивованих рішень [2].

У своєму дослідженні Ерік Дж. Бартельсман та Роел М. В. Дж. Бітсма наводять переконливі докази переміщення прибутку між юрисдикціями в залежності від рівня ставок корпоративного податку. Дослідники приходять до висновку, що одностороннє підвищення ставки корпоративного податку призводить до втрати значної кількості податкових надходжень через зменшення доходу, що декларується [5].

Особливу увагу було приділено дослідженням Рейвен С. Аві-Йона щодо вирішення шкідливої податкової конкуренції від податкової конкуренції, що відображає рівень попиту громадян на доступ до публічних благ [3, 4].

Окрім іншого, було досліджено аналітичні звіти ОЕСР щодо шкідливої податкової конкуренції та Плану протидії BEPS [8, 9].

Метою статті є аналіз історичного контексту виникнення принципів усунення подвійного оподаткування, виявлення загроз податковому суверенітету в контексті високої мобільності капіталу, а також критичний огляд тотальної гармонізації міжнародного податкового простору.

Виклад основного матеріалу дослідження. До Першої світової війни боротьба з подвійним оподаткуванням в Європі здійснювалась на індивідуальному рівні окремими державами. Так, у 1869 році було укладено двосторонню угоду про уникнення подвійного оподаткування між Пруссією та Саксонією в межах Німецької імперії. Також, Австро-Угорською імперією було укладено ряд двосторонніх угод з юрисдикціями, що входили до складу Німецької імперії.

Після Першої світової війни центральне місце у розвитку методологічних засад щодо уникнення подвійного оподаткування належало Лізі Націй. Поданий у 1923 році Звіт до Фінансового комітету Ліги Націй «Про подвійне оподаткування» був однією з перших спроб визначення та подолання проблем, пов'язаних із подвійним оподаткуванням у глобальному масштабі за рахунок міжнародної податкової координації. Було запроваджено декілька фундаментальних концепцій міжнародного оподаткування, таких як «джерело доходу» та «податкове резидентство». Під «джерелом доходу» малось на увазі місце у якому дохід згенеровано, а під «податковим резидентством» – постійне місце проживання/реєстрації платника податків [10].

Звіти Ліги Націй значною мірою визначили сучасний вигляд міжнародної податкової системи. Відмовившись від ідеї гармонізації міжнародного податкового законодавства, у Звітах було наведено рекомендації щодо укладання широкого кола двосторонніх угод. Така пропозиція була зумовлена наступними факторами:

1. **Суверенність національних податкових систем.** Різні країни-члени Ліги Націй мали різні системи оподаткування, кожна з яких відображала свої унікальні політичні, економічні та соціальні умови формування. Гармонізація таких систем, певною мірою, обмежувала би національний суверенітет країн-учасниць.

2. **Гнучкість.** Передбачалось, що двосторонні угоди нададуть можливість вирішувати унікальні проблеми, які виникають між конкретними країнами в межах конкретних економічних і торговельних відносин.

3. Швидкість реалізації. Перемовини щодо глобальної гармонізованої системи оподаткування передбачають залучення великої кількості акторів з різними інтересами, цілями та задачами. На противагу, двосторонні угоди вимагають лише домовленості між двома сторонами, що робить укладання, ратифікацію та реалізацію таких угод більш керованим та швидким процесом.

4. Поступовість. Двосторонні угоди розглядалися як перші кроки до міжнародної податкової координації та кооперації. Вбачалось, що з часом країнами буде укладено розгалужену мережу двосторонніх угод, що, в свою чергу, дозволить уніфікувати та скоординувати міжнародні правила оподаткування, навіть без єдиної глобальної угоди.

5. Превалювання практичності над ідеалізмом. Глобальна гармонізована та стандартизована система оподаткування могла би бути ідеальним рішенням, проте, суто з технічної точки зору, реалії міжнародної політики та дипломатії свідчили, що двосторонні угоди були більш прагматичною та досяжною метою.

Отже не зважаючи на те, що ідея глобальної гармонізованої податкової системи була концептуально привабливою, виклики з точки зору перемовин, проблем суверенітету, різноманітних економічних умов і адміністративних складнощів зробили двосторонні договори більш практичним і ефективним підходом, що визначило сьогоденніший вигляд міжнародного податкового простору.

Окрім іншого, під час формування рекомендацій було враховано вже існуючий досвід укладання двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування та посилений попит на подібні угоди у повоєнні часи [10].

Таким чином, Ліга Націй намагалась використати вже існуючий імпульс до двосторонньої кооперації.

Не зважаючи на те, що основна увага в Звіті 1923 р. приділялась саме проблемам подвійного оподаткування, також визнавалась й можливість подвійного неоподаткування. Це стосувалось ситуацій, коли прибуток/дохід може не оподатковуватися ні в країні «джерела», ні в країні «резидентства», що, по суті, призводить до ухилення від сплати податків.

Тобто вже на етапі впровадження зазначених концепцій було створено три класичних конфлікти подвійного оподаткування в межах міжнародної податкової системи:

- 1) конфлікт «резидент-джерело»;
- 2) конфлікт «резидент-резидент»;
- 3) конфлікт «джерело-джерело».

На момент складання Звіту у 1923 році, ключовим викликом, що обмежував міжнародні інвестиції та торгівлю було саме питання подвійного оподаткування. В свою чергу, не зважаючи на те, що Звіт поданий технічними спеціалістами до Фінансового комітету Ліги Націй у 1925 році вже мав назву «Подвійне оподаткування та ухилення від сплати податків» та містив відповідний розділ, що розглядав випадки ухилення від оподаткування, дослідження питань подвійного неоподаткування мали обмежений та похідний характер. Технічні експерти Ліги Націй зазначали, що сам по собі експорт капіталу не може вважатись ознакою ухилення від оподаткування, а тільки відображати раціональні комерційні міркування. Експорт капіталу може здійснюватися через вищу норму прибутку за кордоном, або за для хеджування комерційних та політичних ризиків шляхом диверсифікації. В якості висновку технічні експерти Ліги Націй підсумовували, що при

експорті капіталу податково-мотивовані рішення відіграють другорядну роль [10].

Отже оцінюючи проблему ухилення від оподаткування, більшою мірою, увага приділялась випадкам шахрайства, але не питанням неоднорідності міжнародного податкового простору, що може призводити до побудови структур, які дозволяють реалізувати подвійне неоподаткування.

Період Другої світової війни характеризувався підвищенням податкового навантаження, посиленням регулювання та обмеження міжнародної торгівлі, що уповільнило розвиток міжнародного дискурсу в питаннях подвійного оподаткування та неоподаткування. Проте у повоєнний період, в процесі реконструкції та відновлення, пожвавлення міжнародної торгівлі та інвестицій вбачалось ключовою можливістю для економічного зростання. Відповідно, питання міжнародного оподаткування знов стали актуальними.

Створена у 1948 році, для управління допомогою в рамках плану Маршалла, Організація європейського економічного співробітництва (реформована в Організацію економічного співробітництва та розвитку у 1961 році, далі – «ОЕСР») замінила Лігу Націй як головний багатосторонній політичний форум для обговорення міжнародних податкових питань [12].

Розуміючи інтенцію до прагматичності, але пам'ятаючи про ідею гармонізації, викладену в Звіті до Фінансового комітету Ліги Націй від 1923 р., у 1963 р. ОЕСР було опубліковано Проект Конвенції про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи та капітал.

Посилення економічної взаємозалежності та кооперації між країнами-членами ОЕСР та асоційованими країнами у повоєнний період було важливим фактором під час розробки модельної конвенції. Це призвело до необхідності перегляду існуючої практики вирішення випадків подвійного оподаткування та прийняття нового підходу до пошуку спільного розуміння та спільного вирішення проблем міжнародного податкового права. Зростало визнання необхідності гармонізації існуючих двосторонніх угод між країнами-членами ОЕСР, що були би побудовані на єдиних принципах, з єдиними визначеннями, правилами та методами, а також узгоджені щодо спільного тлумачення. Було також визнано необхідним розширювати мережу таких угод, оскільки деякі з країн-членів ОЕСР уклали лише незначну кількість угод, або не уклали жодної. Фіскальний комітет ОЕСР мав на меті створити Проект Конвенції, який би ефективно вирішував проблеми подвійного оподаткування, які існують між країнами-членами ОЕСР і який був би прийнятним для всіх країн-членів. Тому, Фіскальним комітетом ОЕСР було розроблено ряд статей, які можна було б легко тлумачити та застосовувати, незважаючи на відмінності в національному податковому законодавстві та економічних інтересах. Статті, втілені в Проекті Конвенції, забезпечували стандартизований спосіб вирішення найпоширеніших проблем подвійного оподаткування. У деяких випадках, додаткові положення або рішення для специфічних питань були наведені в коментарях до статей [8].

При цьому, навіть враховуючи фундаментальність та значущість Проекту Конвенції 1963 р. для сучасного міжнародного податкового простору, вона все ще не приділяла суттєвої уваги питанням ухилення від оподаткування.

Водночас, посилення глобалізаційних процесів щодо торгівлі та інвестицій фундаментально змінило відношення між національними податковими системами. Так, процес інтеграції та кооперації між економічними секторами та системами різних країн призвів до того, що податкові політики та регуляції почали здійснювати міждержавний вплив. Глобалізація стала поштовхом до податкових реформ, метою яких було створення найбільш прийнятної «фіскального клімату» для інвестицій. Окрім іншого, підвищення мобільності капіталу призвело до активного розвитку ринків капіталу та фінансових ринків при одночасному зниженні міжнародних податкових бар'єрів. Отже глобалізаційні процеси суттєво змістили фокус уваги з внутрішньо-мотивованої податкової політики на користь зовнішньо-мотивованої [9].

Також, зазначені процеси призвели до посилення конкуренції на глобальному ринку. Міжнародні групи компаній (далі – «МГК») почали вдосконалювати власні глобальні стратегії, а їх зв'язки з окремою країною ставали все менш суттєвими. Технологічні інновації змінили підходи до управління МГК та зробили менш важливим питання фізичного місцезнаходження головних офісів. Загалом, зазначений процес позитивно вплинув на підвищення добробуту та стандартів якості життя по всьому світу за рахунок ефективного розподілу та управління ресурсами [9].

Повноваження держави вільно формувати свою податкову систему, зазвичай, вважалось невід'ємною ознакою суверенітету. Однак, як неминучий результат глобалізації та мобільності капіталу, реалізація податкового суверенітету одних країн стала потенційною загрозою податковому суверенітету інших країн.

Еволюційним продовженням зазначеного процесу стали «перегони на дно», що є соціальним та економічним явищем, яке полягає у конкуренції між юрисдикціями за залучення зовнішнього капіталу. В контексті міжнародного оподаткування, «перегони на дно» виявились ключовим чинником виникнення шкідливої податкової конкуренції, оскільки суть даної концепції спрямована на отримання конкурентних переваг у залученні іноземного капіталу шляхом дерегуляції та зниження ставок податків.

Не зважаючи на широке застосування концепції «перегонів на дно» в контексті міжнародної конкуренції, генезис цього явища пов'язаний з конкуренцією між штатами Сполучених Штатів Америки (далі – «США») у кінці XVIII – на початку XIX сторіч. Фундаментальним для розвитку ідей податкової конкуренції між штатами було рішення Верховного суду США щодо справи *Louis K. Liggett Co. v. Lee* (1933).

У зазначеній справі Верховний Суд США мав оцінити конституційність закону штату Флорида, яким запроваджувався прогресивний податок на мережеві магазини, що здійснюють господарську діяльність у штаті. Закон був прийнятий як частина ширшої спроби вирівняти економічні умови між мережевими магазинами та незалежними роздрібними торговцями, оскільки вважалось, що мережеві магазини мають несправедливу перевагу через ефект масштабу. Оператор мережі магазинів *Louis K. Liggett Co.* подав позов щодо порушення законом пункту про рівний захист Чотирнадцятої поправки та положення про комерційну діяльність Конституції США.

Верховний суд підтримав закон Флориди. Суд, очолюваний суддею Луїсом Брандейсом, стверджував, що штати мають широкі повноваження оподатковувати бізнес і що закон Флориди є реалізацією повноважень, спрямованих на сприяння загальному добробуту. Таким чином, зазначене рішення стало фундаментальним у визначенні міри суверенітету штатів проводити незалежну податкову політику, що ґрунтується не тільки на економічних стимулах, а й соціальних засадах.

Екстраполюючи рішення зазначеної справи на відношення між юрисдикціями в контексті міжнародного оподаткування, можна стверджувати, що «перегони на дно» є проявом одразу декількох явищ:

- суверенітету юрисдикцій у формуванні національної податкової політики;
- спроби отримати конкурентні переваги у залученні міжнародного капіталу шляхом податкових та регуляторних стимулів.

Важливо зазначити, що з посиленням глобалізації та розвитком корпорацій «перегони на дно» ставали все більш двостороннім процесом.

Роль корпорацій у посиленні «перегонів на дно» та зміщення акцентів на користь прийняття податково-мотивованих рішень можуть бути пояснені крізь призму таких концепцій як концентрація економічної влади та розмежування власності та контролю, що викладені у праці «Сучасна корпорація та приватна власність» Адольфа А. Берла та Гардінера К. Мінса. Хоча зазначена праця прямо не розглядає концепцію «перегонів на дно» з точки зору податкової політики, вона закладає основу для розуміння деяких основних структурних проблем у корпоративному управлінні, які можуть сприяти такому виду конкуренції.

У контексті сучасних корпоративних структур «перегони на дно» можна розглядати як природний наслідок динаміки управління, описаної Берлом і Мінсом. Враховуючи розмежування акціонерів і концентрацію контролю в руках професійних менеджерів, корпорації мають високу мотивацію максимізувати прибуток. Один зі способів зробити це – знайти найбільш сприятливі умови оподаткування, тим самим беручи участь у «перегонах на дно» з точки зору корпоративного оподаткування та створюючи стимули для юрисдикцій застосовувати податкову конкуренцію для залучення міжнародного капіталу. Отже екстраполюючи аналіз проведений Берлом і Мінсом, «перегони на дно» є елементом задоволення попиту корпорацій з боку юрисдикцій, що ґрунтується на дисбалансі влади в межах корпорацій та імперативі максимізації прибутку.

Податкова конкуренція та «перегони на дно» мали суттєвий позитивний вплив на розвиток міжнародної торгівлі, фінансових ринків та ринків капіталу після Другої світової війни. Період 1970–1980 рр. ознаменувався розквітом неолібералізму, що передбачало зменшення державного втручання в економіку. Податкова конкуренція зміцнила свої позиції в якості інструменту залучення інвестицій та стимулювання економічного зростання. Зокрема, потужний поштовх до податкової конкуренції відбувався в епоху Рональда У. Рейгана в Сполучених Штатах та Маргарет Х. Тетчер у Сполученому Королівстві. Обидва лідери запровадили значні податкові реформи, сутність яких полягала у розширенні бази оподаткування при одночасному зменшенні номінальних ставок податку.

При цьому, хоч реформи Р. Рейгана та М. Тетчер були здійснені в контексті національного суверенітету та спрямовані на реалізацію цілей національного розподілу й перерозподілу фондів державних фінансів, глобальні умови податкової конкуренції вимагали відповіді зі сторони конкуруючих юрисдикцій.

Відповідно, тенденція до зниження номінальних відсоткових ставок посилювалась у всьому світі. В період 2000–2011 рр., ставки корпоративного податку в країнах-членах ОЕСР, в середньому, знизились на 7,2 відсоткових пункти: з 32,6 % до 25,4 % [1].

З метою оцінки динаміки податкового тягаря для корпоративних платників податків традиційно використовується коефіцієнт відношення податкових надходжень від корпоративного податку до ВВП.

В результаті аналізу відповідного коефіцієнту, можна стверджувати, що зменшення номінальних податкових ставок у країнах ОЕСР не призвело до зниження корпоративного податкового тягаря. Усереднений незважений коефіцієнт мав позитивну динаміку та збільшився з 2,2 % у 1965 р. до 3,8 % у 2007 р. Позитивна динаміка змінилась негативною у 2008–2009 рр., що пов'язано зі світовою фінансовою кризою. У 2010 р. позитивна динаміка коефіцієнту розпочала відновлення. Аналогічна динаміка притаманна коефіцієнту розрахованому на підставі загальних податкових надходжень.

Не зважаючи на те, що зазначений коефіцієнт може надавати корисну інформацію стосовно трендів податкового навантаження у певній юрисдикції або групі юрисдикцій, його ізольований аналіз не надає одностайної відповіді на питання щодо наявності або відсутності проявів шкідливої податкової конкуренції.

Альтернативним показником, що є менш агрегованим, надає більш деталізовану інформацію щодо рівня податкового навантаження та є менш чутливим до макротрендів є показник ефективної ставки оподаткування. Порівняно з номінальною ставкою корпоративного податку, ефективна ставка відображає рівень податкового навантаження, що фактично був понесений платником податку. Різниця між номінальною та ефективною ставкою виникає за рахунок розриву між бухгалтерською базою оподаткування та податковою, оскільки кожна юрисдикція може мати специфічні правила для визначення бази оподаткування. Враховуючи більший рівень репрезентативності порівняно

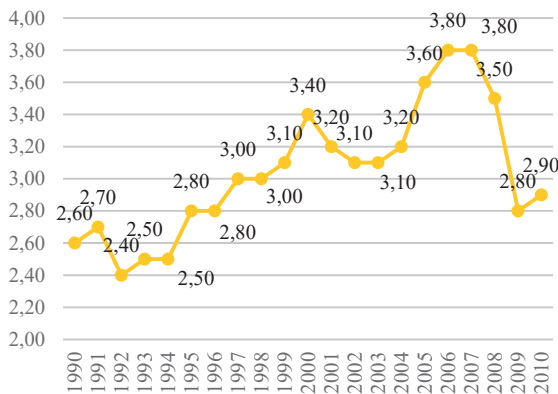


Рис. 1. Динаміка відношення податкових надходжень від корпоративного податку до ВВП, середнє за країнами ОЕСР, %, 1990–2010 рр.

Джерело: побудовано автором за матеріалом [1]

з макропоказниками, оцінки ефективних ставок оподаткування стали одним з ключових інструментів для виявлення шкідливих наслідків «перегонів на дно» в контексті податкової конкуренції.

Так, наприклад, у дослідженні Рейвен С. Аві-Йона та Ярон Лахав було розглянуто ефективні ставки оподаткування 100 найбільших МГК, головні офіси яких розташовані у Сполучених Штатах Америки та Європейському Союзі. В межах дослідження було проаналізовано період 2001–2010 рр. В результаті дослідження було зроблено висновок, що, незважаючи на те, що номінальна корпоративного податку в США була на 10 відсоткових пунктів вища за середню номінальну ставку корпоративного податку в Європейському союзі, ефективні ставки оподаткування є зрівняними. При цьому, МГК зареєстровані в Європейському Союзі, в середньому, сплачують податки за ефективною ставкою на рівні 34 %, у той час як МГК зареєстровані в США – за ефективною ставкою на рівні 30 % [4].

Іншим напрямком виявлення шкідливих наслідків «перегонів на дно» є емпіричні дослідження податково-вмотивованого переміщення прибутку на підставі інформації про центри створення вартості і центри звітування для цілей оподаткування.

Так, у дослідженні Еріка Дж. Бартельсмана та Роеля М.В.Ж. Бітсми порушено питання протистояння міжнародної податкової конкуренції та міжнародної податкової координації. Враховуючи ступень розвитку явища «перегонів на дно», що знаходить прояв у міжнародній податковій конкуренції, просте збільшення номінальних ставок не може компенсувати ефекти переміщення прибутку до юрисдикцій з більш привабливим податковим режимом. Більше того, результати дослідження вказують, що одностороннє збільшення номінальної ставки корпоративного податку не призводить до збільшення податкових надходжень від корпоративного податку. При цьому, суттєво посилюються ефекти перенесення бази оподаткування у юрисдикції з більш привабливим податковим режимом. Емпіричне дослідження демонструє, що підвищення номінальної ставки корпоративного податку на 1 % призводить до зменшення обсягу прибутку, що декларується на 3 % [5].

Отже в процесі «перегонів на дно», в контексті міжнародної податкової конкуренції, юрисдикції сягнули стану, коли більшість спроб змінювати національну податкову

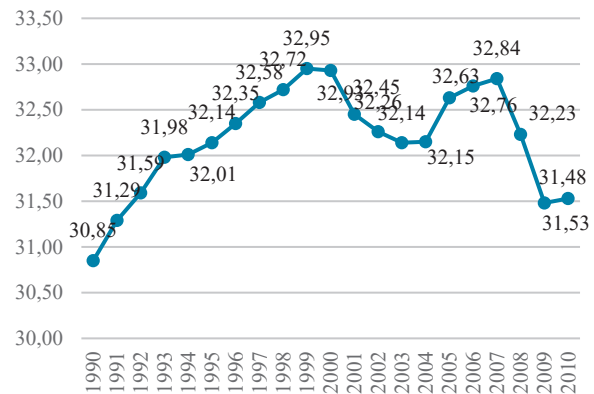


Рис. 2. Динаміка відношення загальних податкових надходжень до ВВП, середнє за країнами ОЕСР, %, 1990–2010 рр.

Джерело: побудовано автором за матеріалом [13]

політику з урахуванням змінюваних цілей розподілу та перерозподілу фондів державних фінансів, а також враховуючи потреби населення у розмірі публічного сектору, будуть призводити до переміщення прибутків МГК, що декларуються, тобто бази оподаткування. Такий стан продиктований одночасно й тривалою боротьбою юрисдикцій за залучення міжнародного капіталу, й імперативом максимізації прибутку з боку корпорацій.

Кінець ХХ – початок ХХІ сторіччя характеризувався занепокоєнням дослідників, міжнародних організацій та урядів щодо питання впливу податково-вмотивованої конкуренції між юрисдикціями на суверенність податкових надходжень. Вбачається, що податкова конкуренція мала позитивний вплив на розвиток міжнародної торгівлі, фінансових ринків та ринків капіталу після Другої світової війни. Проте зростання МГК на тлі безперервного посилення глобалізаційних процесів продемонструвало зворотній бік податкової конкуренції.

Рейвен С. Аві-Йона зазначав, що податкова конкуренція може призводити до неефективного глобального розподілу капіталу, стимулювати уряди використовувати відносно регресивні форми оподаткування та обмежувати їхні можливості використовувати податки на капітал для цілей перерозподілу [3, с. 1577].

Рейвен С. Аві-Йона зазначає, що податкову конкуренцію між юрисдикціями можна розглянути в контексті моделі Тібу. Модель Тібу – це позитивна теоретико-політична модель розроблена Чарльзом Тібу в межах праці «Чиста теорія локальних витрат» (1956 р.) як відповідь на «проблему безбілетника». Її суть, зокрема, полягає у тому, що муніципальна (локальна) конкуренція щодо обсягу публічних благ (послуг), а також цін цих благ (ставок податків) призведе до перерозподілу виборців до муніципалітетів (юрисдикцій), які найбільш повно відповідають їх потребам у доступі до публічних благ (послуг).

На перший погляд, зазначена модель не може бути повною мірою застосована до питань міжнародного оподаткування, оскільки переміщення фізичних осіб між юрисдикціями, на практиці, не є вільним. Проте модель Тібу може бути корисна для розмежування вигідної та шкідливої податкової конкуренції, якщо розглянути її суб'єктами МГК, з урахуванням припущення, що, хоч переміщення між юрисдикціями і не є вільним, проте у сучасних демократичних юрисдикціях, виборці чинять безпосередній вплив на формування податкової системи, яка, суттєвою мірою, відображає їх потреби у доступі до публічних благ, а також вимоги щодо розподілу та перерозподілу фондів публічних фінансів.

Рейвен С. Аві-Йона вказує, що при застосуванні моделі Тібу в даному контексті, увага має бути зосереджена на податках у джерела виплати (податках на репатріацію), як форми плати МГК за доступ до публічних благ відповідної юрисдикції. Таким чином, Рейвен С. Аві-Йона приходять до висновку, що МГК, яка здійснює інвестицію до юрисдикції з обмеженим публічним сектором буде стикатись або зі збільшенням витрат, або зі зменшенням норми прибутку. Наприклад, МГК доведеться витратити додаткові кошти на підготовку та перепідготовку персоналу, якщо юрисдикція не фінансує належним чином державну освіту, або для МГК виникне потреба у побудові власної транспортної інфраструктури, у зв'язку з її відсутністю у відповідній юрисдикції. В таких обставинах, нижчі ставки подат-

ків мають розглядатись як компенсація за обмеженість публічного сектору. Таким чином, підвищення витрат або зменшення норми прибутку для МГК може виступати в якості обмежувального фактору для інвестування у юрисдикції з меншими ставками податків при одночасній нерозвиненості публічного сектору.

Важливо зазначити, що такий підхід відповідає дійсності виключно у випадках зменшення публічного сектору при зменшенні податкового навантаження. Якщо юрисдикція має розвинений публічний сектор за рахунок високого податкового навантаження на нерухомі бази оподаткування (праця, земля тощо), при цьому надає цільові податкові преференції МГК, такі МГК можуть отримувати надприбутки. Отже під час вибору юрисдикції для інвестування МГК буде приймати податково-вмотивоване рішення.

В результаті, Рейвен С. Аві-Йона пропонує наступну дистинкцію між вигідною та шкідливою податковою конкуренцією:

«Я вважаю, що межа між вигідною та шкідливою податковою конкуренцією має проходити там, де замість загальних податкових знижок, які застосовуються до всіх платників податків, як вітчизняних, так і іноземних, використовуються цільові податкові знижки, що надаються лише іноземним інвесторам. Таким чином, під визначення шкідливої податкової конкуренції підпадають як виробничі так і управлінські податкові гавані, оскільки вони, зазвичай, надають вигідні умови лише іноземним транснаціональним компаніям. Цей термін також включає системи зі зниженими ставками податків на репатріацію, що спрямовано виключно на залучення іноземного капіталу, якщо не вжито заходів для забезпечення оподаткування за місцем резидентства. Нарешті, шкідлива податкова конкуренція включає традиційні офшорні податкові гавані з низькою або нульовою ставкою податку для іноземних інвесторів. Такі інвестори не здійснюють реальних господарських операцій у податковій гавані і тому не зазнають негативного впливу від обмеженості публічного сектору» [3, с. 1628].

В межах подальших емпіричних досліджень, податкові гавані та пільгові режими оподаткування, що суттєво знижують ефективну ставку оподаткування було визнано ОЕСР в якості основних джерел шкідливої податкової конкуренції.

Шкода, що завдають такі засоби податкової конкуренції можуть характеризуватись наступним чином:

- викривлення інвестиційних потоків;
- підрив цілісності та справедливості податкових структур;
- перешкоджання сплаті податків усіма платниками податків;
- зміна бажаного рівня та структури оподаткування і державних витратків;
- перенесення частини податкового тягаря на менші мобільні бази оподаткування;
- збільшення адміністративних витрат для податкових органів та платників податків щодо дотримання вимог законодавства.

Результати зазначених досліджень відобразились у Звіті ОЕСР «Addressing Base Erosion and Profit Shifting», презентованому на зустрічі G20, у лютому 2013 р., який мав на меті об'єктивне та вичерпне представлення проблем, пов'язаних з BEPS. Визнаючи реалії глобалізації ОЕСР приходять до наступного висновку: якщо у ХХ сто-

річчя ключовим викликом було питання подвійного оподаткування МГК, що стримувало міжнародну торгівлю та інвестицій, то у XXI сторіччі МГК вже становлять значну частку світового ВВП і завдяки неоднорідності міжнародного податкового простору та шкідливим податковим практикам можуть чинити суттєву загрозу суверенітету національних податкових надходжень [1].

Отже в умовах суттєвих досягнень у вирішенні проблем подвійного оподаткування, увага дослідників, міжнародних організацій та урядів змістилась на користь вирішення питання подвійного неоподаткування.

У якості відповіді на реалії шкідливої податкової конкуренції у глобалізованому світі, ОЕСР було розроблений План протидії BEPS, що складається з 15 Дій та пропонує практичні кроки до подолання проявів BEPS, які передбачали би забезпечення суверенітету податкових надходжень одних юрисдикцій в контексті реалізації іншими юрисдикціями суверенного права на формування власної податкової системи.

Проте в процесі еволюції Плану протидії BEPS він все більше почав схилитись до глобальної гармонізації міжнародної податкової системи. Зокрема проблему недосконалість окремих конвенцій (угод) щодо уникнення подвійного оподаткування в частині обмеження неправомірних переваг пропонується вирішувати шляхом приєднання до Багатосторонньої конвенції (Multilateral Instrument – MLI), яка запроваджує додаткові механізми протидії BEPS. Також, одним з найбільш глобальних проєктів ОЕСР на сьогоднішній день є протидія BEPS в умовах діджиталізації та реалізація глобальної реформи мінімального оподаткування. При цьому, усунення недосконалостей ряду інших Дій Плану протидії BEPS, таких як практичне застосування тесту основної мети, штучне уникнення статусу постійного представництва та механізму алокації прибутку до такого постійного представництва, окремих аспектів трансфертного ціноутворення, зокрема оцінки фінансових транзакцій та операцій з нематеріальними активами стають другорядними.

Як зазначалось раніше, побудова міжнародної податкової системи, що підпорядковується єдиними правилами є привабливою та ідеалістичною концепцією, проте, практичність її реалізації порушує ряд

фундаментальних принципів побудови національних податкових систем, таких як національний суверенітет, практичність та відповідність інструментів адміністрування задачам, що ставлять перед собою національні податкові системи. Окрім іншого, реалізація проєктів такого масштабу передбачає надскладну міждержавну кооперацію, що потребує значних витрат часу та ресурсів, у той момент коли негативні прояви BEPS не зупиняються та продовжують чинити загрозу суверенітету національних податкових надходжень.

Висновки. У даному дослідженні було простежено генезис міжнародної податкової системи: від класичних конфліктів подвійного оподаткування, як стримуючого фактору для розширення географії господарської діяльності, міжнародного поділу праці та інвестицій, й до виникнення механізмів подвійного неоподаткування враховуючи неоднорідність міжнародного податкового простору в контексті шкідливої податкової конкуренції. Якщо на етапі створення механізмів боротьби з подвійним оподаткуванням та неоподаткуванням побудова політик протидії будувалась на принципах практичності та суверенності національних податкових систем, то на сьогоднішній день чітко простежується рух до тотальної гармонізації міжнародного податкового простору, що є неодмінною складовою глобалізації. При цьому, на тлі глобальних проєктів менша увага приділяється первинним Діям що були закладені у фундамент Плану протидії BEPS, зокрема щодо недоброчесного використання переваг конвенцій про уникнення подвійного оподаткування, контролю за постійними представництвами, трансфертним ціноутворенням, контрольованими іноземними компаніями тощо.

Безперечно, на стратегічному рівні, глобальні проєкти є важливою складовою подолання BEPS як явища. Проте реалії міжнародної політики та дипломатії свідчать, що їх реалізація та імплементація пов'язані з залученням великої кількості акторів з різними інтересами, цілями та задачами.

Одночасно з цим, стратегічні цілі не мають суперечити тактичним, які дозволяють відстоювати суверенітет національних податкових надходжень в коротко-строговій та середньостроговій перспективах.

Бібліографічний список:

1. Addressing Base Erosion and Profit Shifting. (2013). OECD. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264192744-en>
2. Augustus, B. A. (1991). The modern corporation and private property. Transaction Publishers.
3. Avi-Yonah, R. S. (2000). Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state. SSRN Electronic Journal. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.208748>
4. Avi-Yonah, R. S., & Lahav, Y. (2011). The effective tax rate of the largest US and EU multinationals. SSRN Electronic Journal. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1949226>
5. Bartelsman, E. J., & Beetsma, R. M. W. J. (2003). Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries. *Journal of Public Economics*, 87(9–10), 2225–2252. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(02\)00018-x](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(02)00018-x)
6. Coates, W. H. (1924). League of nations report on double taxation submitted to the financial committee by professors bruins, einaudi, seligman, and sir josiiah stamp. *Journal of the Royal Statistical Society*, 87(1), 99. DOI: <https://doi.org/10.2307/2341293>
7. Davies, D. R. (1985). Principles of international double taxation relief. Sweet & Maxwell.
8. Draft double taxation convention on income and capital. (1963). OECD. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073241-en>
9. Harmful tax competition. (1998). OECD. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>
10. Nations, L. O. (1925). Double taxation and tax evasion.: Report and resolutions submitted by the technical experts to the financial committee of the league of nations.
11. Picciotto, S. (1992). International business taxation: A study in the internationalization of business regulation. Weidenfeld & Nicolson.
12. Rixen, T. (2011). From double tax avoidance to tax competition: Explaining the institutional trajectory of international tax governance. *Review of International Political Economy*, 18(2), 197–227. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2010.481921>.
13. Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries. (б. д.). <https://www.oecd.org>. <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm>

Стаття надійшла до редакції: 4.06.2024